

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Andrus Jürgens

MÄÄRUSANDLUS JA SELLE PÕHISEADUSLIKUD PIIRID

Magistritöö

Juhendaja *prof.* K. Merusk

TARTU
2013

Sisukord

Sissejuhatus	4
A. Probleemipüstitus	4
B. Töö eesmärk ja ülesehitus	6
C. Metoodika ja kasutatud allikad	7
I peatükk. Määrusandluse õiguslik olemus	8
§ 1. Määrusandluse praktiline vajadus	8
§ 2. Määruse mõiste, tunnused ja liigid	12
§ 3. Määrusandluseks pädevust omavad haldusorganid	15
§ 4. Eesti Panga ja ülikoolide määrusandluse õigus	21
§ 5. Määruste legitiimsuse aste	27
II peatükk. Määrusandluse piiride põhiseaduslikud alused	30
§ 6. Seaduslikkuse printsiip	30
A. Seaduse prioriteedi, primaarsuse ehk ülimuslikkuse põhimõte	30
B. Seadusliku aluse ehk seaduse reservatsiooni printsiip	31
§ 7. Seaduse reservatsiooni täiendavad põhiseaduslikud alused	35
A. Demokraatia printsiip	35
B. Õigusriigi printsiip	38
C. Põhiõigused	39
§ 8. Seaduse reservatsiooni ulatus ja regulatsiooni tihedus	41
A. Koormav haldus	41
B. Soodustav haldus	43
§ 9. Volitusnorm	46
A. Volitusnormi liigid	50
B. Volitamisele esitatavad nõuded	52
D. Edasivolitus	57
KOKKUVÕTTE	59
Summary	64
A. Purpose of thesis	64
B. Problem being researched	64
C. Research methodology	64
D. Research outcomes	65
KASUTATUD LÜHENDID	69
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	69
KASUTATUD ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE LOETELU	71

KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU	72
MUUD ALLIKAD	74
LISAD	76
Tabel 1. Valikuline määrusloome ülevaade	76
Tabel 2. Ülevaade Riigikogu 2009 ja 2010 aasta seadusloomest.....	76

Sissejuhatus

A. Probleemipüstitus

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada, millistest põhiseaduslikest piiridest peab täidesaatev võim lähtuma määruste andmisel. Määrusandlusõigus, selle ulatus ja maht on olnud läbi aegade riigi- ja haldusõiguse üks kesksemaid küsimusi.¹ Eesti esimese iseseisvusperioodi jooksul jõudsid määrusandluse probleeme lahata näiteks S. Csekey, E. Maddison ja A.-T. Kliimann.² Olenemata paljude õigusteadlaste pikaaegsetele ja tänuväärsetele pingutustele, selgitada ja lahendada määrusandlusega seotud probleeme, on määrusandluse olemus ning selle põhiseaduslikud piirid osutunud töö autori hinnangul endiselt vaieldavaks küsimuseks ning samuti esineb nende tunnetamisega probleeme ka praktikas.³ Sellest lähtuvalt vajab töö autori hinnangul nimetatud teema jätkuvalt käsitlemist. Lisaks eeltoodule on käesolev uurimus aktuaalne ka seetõttu, et töö autorile teadaolevalt on magistritöö koostamise hetkel justiitsministeeriumi eestvedamisel koostamisel ka haldusmenetluse seaduse⁴ analüüs (edaspidi ka HMS) ja seoses sellega hinnatakse ka käesolevas uurimuses, kas HMS-i 6. peatükk võiks vajada muutmist.

Võib märkida, et määrusandluse teostamine täidesaateva võimu poolt ei ole omane ainult Eesti õigussüsteemile, vaid täidesaateva võimu poolt määruste andmise õigust tunnustatakse ka teatud erisustega paljude teiste riikide õigussüsteemides. Näiteks on täidesaateval võimul määruste andmise õigus olemas Ameerika Ühendriikides, Suurbritannias, Saksamaa Liitvabariigis, Prantsusmaal, jne.⁵

Määrusandluse ja selle põhiseaduslike piiride käsitlemine on oluline ka muudel põhjustel. Esiteks mõjutab määrusandlus paljude isikute igapäeva käitumist, kuna juba kohalike omavalitsuste poolt võetakse iga – aastaselt vastu arvestatav hulk halduse üldakte. Lisaks on Eesti Va-

¹ K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2. tr. [Tartu]: Juristide Täienduskeskus 1995, lk 13.

² A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1932, eelkõige lk 174 jj; S. Csekey. Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järgi ning E. Maddison. Vabariigi Valitsuse määrusandlik võim. – J. Erne (koost). Õigusteadlaste päevad 1922-1940. Protokollid. Tallinn: Eesti Juristide Liit 2008, lk 235 jj ning 386jj. Pärast iseseisvumist K. Merusk (viide 2), lk 13 jj ja K. Merusk. The Right to Issue Regulations and its Constitutional Limits in Estonia. - Juridica International 1996/I, lk 38-45. Lisaks ka K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. [Tallinn]: Juura 1995, lk 95 jj ning M. Ernits. Määruse mõiste. - Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. [Tartu]: Tartu Ülikooli kirjastus 2011, lk 350 jj.

³ Seda kinnitavad näiteks erinevad õiguskantsleri märgukirjad ja ettepanekud, seoses täidesaateva võimu määrusandlusega. Nagu näiteks õiguskantsleri 14.12.2010 märgukiri nr 6-1/100108/1007193 regionaalministrile, seoses kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sisalduva volitusnormi põhiseaduspärasusega ja muude erinevate toetuste andmistega täitevvõimu poolt (vt näiteks õiguskantsleri 25.10.2010 märgukiri nr 6-4/090360/1006221, 29.12.2010 märgukiri nr 6-4/100271/1007546, 8.07.2010 ettepanek nr 10, 9.07.2012 märgukiri nr 6-4/111329/1203285).

⁴ RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

⁵ Vt näiteks H. Pünder. Democratic legitimation of delegated legislation - a comparative view on the American, British and German law. International and Comparative Law Quarterly 2009/58, lk 353-357.

bariigi põhiseaduse⁶ (edaspidi ka PS või põhiseadus) kohaselt halduse üldaktide vastuvõtmise õigus olemas ka Vabariigi Valitsusel ja ministritel. Seega kui võrrelda näiteks Vabariigi Valitsuse, Tallinna Linnavolikogu, Tallinna Linnavalitsuse, Tartu Linnavolikogu, Tartu Linnavalitsuse, Pärnu Linnavolikogu ja Pärnu Linnavalitsuse määrusloome statistikat ainuüksi 2009 ja 2010 aasta lõikes, vastava Riigikogu seadusloome statistikaga, siis võime näha, et juba eeltoodud organite poolt tehakse Eesti õigusloomes oluliselt rohkem muudatusi ja täiendusi kui Riigikogu poolt samal perioodil Eesti seadusloomes.⁷

Kuna eeltoodud statistika valguses saab püstitada hüpoteesi, et Eestis toimub õigusloome osas olulises osas muudatusi just täidesaatva võimu vahendusel, siis on igati põhjendatud pöörata suuremat tähelepanu ka selle õigusloome kooskõlale põhiseadusest tulenevate piiridega. Nii on näiteks juba 2002 aastal õiguskantsler Allar Jõks oma 2002 aasta õiguskantsleri ülevaates Riigikogule toonud välja mitmeid senises praktikas esinenud probleeme, mis seostuvad määrusandluse kooskõlaga põhiseadusega ja seadustega. Õiguskantsler viitas 2002 aastal, et kuigi õiguskantsler ja kohus ei või sekkuda seadusandja (kui õiguslooja – autori märkus) poliitilise tahte kujundamisse ja valikute vabadusse, siis on neil siiski õigus ja ka kohustus hinnata, kas seaduseks (kui laiemas käsitluses õigusaktiks – autori märkus) vormistatud piirangud on põhiseaduse sätete järgi lubatavad ja kavandatud eesmärkidega proportsionaalsed.⁸

Määrusandluse ja sellega seotud põhiseaduslike piiride uurimine on oluline ka seetõttu, et HMS § 88 kohaselt on määrus oma olemuselt üldakt, millega täidesaatev võim reguleerib piiritlemata arvu juhtumeid. Ehk sisuliselt on määrusandluse puhul tegemist haldusorganite poolse riigivõimu teostamisega (õigusloomega). Seega põrkub määrusandluse küsimus mitmete oluliste põhiseaduslike põhimõtetega, nagu näiteks sätestab PS § 3 lõike 1 esimene lause, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samas on nii PS §-s 59 kui ka näiteks õiguskirjanduses märgitud, et võimude lahususe põhimõttest tulenevalt peaks õigusloome funktsioon kuuluma üksnes seadusandjale – parlamendile.⁹ See toob meid aga paratamatult küsimuseni, et kui PS-i kohaselt kuulub õigusloome pädevus primaarselt Riigikogule, siis millistes piirides on lubatav teistel isikutel tegeleda õigusloomega määrusandluse kaudu.

⁶ RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

⁷ vrd käesoleva töö lisa tabelis 1 toodud 2009 ja 2010 aasta andmeid tabeliga 2. Seejuures tabelites 1 ja 2 on kajastatud kogu Eesti määrusloomes ja seadusloomes toimunud muudatused ja uuendused sellel perioodil.

⁸ Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusega ja seadustega. Riigikogu 26.09.2002 istungi stenogramm. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1033023600#pk2000009115> (19.01.2013).

⁹ A. Aedma jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 449.

B. Töö eesmärk ja ülesehitus

Käesolevas uurimuses otsitakse vastust küsimusele, et millistest põhiseaduslikest piiridest peab täidesaatev võim lähtuma määruste andmisel. Sellest lähtuvalt ei keskendu käesolev uurimus küsimusele, et millal tuleks üks õigusakt lugeda üldaktiks (ehk määruseks) ja millal üksikaktiks. Võib vaid nimetada niipalju, et täidesaateva võimu aktide liigitamisel kasutab Riigikohus materiaalsel teooriat, mis tähendab seda, et: „[s]ee kas vormistada ja avaldada üld- või üksikaktina (määrusena või korraldusena), peab tulenema õigusakti sisust, täpsemalt regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest.“¹⁰

Käesoleva töö käigus otsitakse vastust kolmele järgmisele küsimusele:

- 1) kellele kuulub Eesti õiguskorras määrusandluse kui õigusloome pädevus;
- 2) millises mahu, mis sisulisi ja milliseid liike määrusi on määrusandluse õigust omavad isikud pädevad välja andma;
- 3) kas määrusandluseks pädevad isikud vajavad alati seaduses sisalduva otsese volituse normi olemasolu.

Oluline on ka mainida, et käesolevas töös keskendutakse eelkõige määrustele, mis on oma olemuselt suunatud haldusorganist väljapoole.

Uurimus koosneb kahest peatükist, mis omakorda on jaotatud alapunktideks. Magistritöö algab sissejuhatusest ja probleempüstitusest. Töö esimeses peatükis võetakse vaatluse alla määrusandluse õiguslik olemus ja teises peatükis analüüsitakse määrusandluse piiride põhiseaduslike aluseid. Töö lõppeb eesti ja inglise keelse kokkuvõttega ja kasutatud materjalide loeteluga.

Magistritöö ülesehitus on põhiliselt Eesti keskne ja sellega ei soovita asuda andma hinnangut välisriikide määrusandlusele, kuna sellisel juhul muutuks lihtsalt raskeks töö mahu kontrollimine. Samuti eeldaks selline analüüs palju põhjalikumat välisriikide õigussüsteemide ja õiguskultuuride analüüsi. Olenemata sellest, et käesolevas töös ei üritata asuda hindama teiste riikide määrusandluse olemust, on magistritöö koostamisel siiski võrreldud Eesti määrusandlusõiguse lahendusi ka teiste riikide ja ka Euroopa Liidu vastavate õiguslike regulatsioonidega. Nimetatud võrdluse sisse toomine osutus antud juhul vajalikuks just käesoleva valdkonna objektiivsemaks analüüsimiseks.

¹⁰M. Ernits. PS § 152/3.1.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3 tr. Tallinn: Juura 2012 ja M. Ernits. Määruse mõiste. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 353 jj.

C. Metoodika ja kasutatud allikad

Uurimishüpoteesidele vastamiseks käsitletakse käesolevas magistritöös esmalt määrusandluse üldiseid küsimusi. Ehk selleks, et vastata küsimusele, kellele kuulub Eesti õiguskorras määrusandluse kui õigusloome pädevus, on vaja mõista, et mida määrusena käsitletakse ja milleks on määrusandlus vajalik. Viidatud käsitlus aitab lahendada ka määrusandluseks pädevust omavate organite küsimust.

Töö käigus analüüsitakse uurimisküsimustele vastuste leidmiseks Riigikohtu praktikat ja kehtivaid siseriiklike õigusakte. Kuna määrusandluse olemus ja selle põhiseaduslikud piirid on läbi aegade olnud riigi- ja haldusõiguse üks kesksemaid küsimusi, siis kasutatakse töös nii kehtivat Eesti Vabariigi põhiseadust kui ka 1920 ja 1937 aasta Eesti Vabariigi põhiseadusi. Samamoodi on uurimisküsimustele vastuste leidmiseks olulisel kohal ka õiguskirjandus, õigusaktide seletuskirjad ja õiguskantsleri märgukirjad. Töös on kasutatud ka välisriikide põhiseadusi ja õiguskirjandust. Magistritöös kasutatakse dogmaatilist, võrdlevat ja ajaloolist meetodit.

I peatükk

Määrusandluse õiguslik olemus

§ 1. Määrusandluse praktiline vajadus

Prof. S. Csekey on 22. aprillil 1927 toimunud VI Õigusteadlaste päeval märkinud, et: „[r]ahva huvi kõrval õiguse loomisel seisab moodsas riigis veel teine samuti tähtis huvi: huvi õiguse loomise kerguse ja kohaldamisvõime vastu. Vähesed seadused suudavad teatava ala oludesse kuni peensusteni tungida ja kohast ning ajast tingitud muutuvusest ülevaadet saada ja selle jaoks luua õiglase korra. Seepärast on kõigi kultuurriikide õiguses iseenesest mõistetav, et seadusi edaspidiste määrustega ellu viiakse ja täiendatakse.“¹¹ S. Csekey on leidnud, et määrusõigus on vajalik institutsiooniliselt välja arendada just selleks, et säilitada meie seadusõiguse stabiilsust, suurendada riigikodanike usaldust seaduste püsivusse ning kindlustamaks elusuhete alalises muutuvuses seisvatele administratiiv-õigusnormidele kohast õigusloomiskorda.¹²

Määrusandluse vajadust, just seadusandluse üldisuse tõttu, on aktsepteerinud oma praktikas ka Riigikohus. Nii on Riigikohus viidanud, et mõistetavalt ei võimalda seadustele omane õigusliku regulatsiooni detailsuse aste paigutada liiklusseaduse raamidesse liikluse üksikküsimuste lahendusi, mis on kas tehnilise iseloomuga või eeldavad graafilise vormi kasutamist. Seetõttu on täiesti loogiline, et liiklusseaduse §-s 3 delegeeritakse Vabariigi Valitsusele liikluseeskirja väljaandmise õigus.¹³ Samas on ka viidatud, et oma sisult kujutab määrusandlus endast seadusandliku funktsiooni teostamist haldusorganite poolt. Haldusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle haldusorganitele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega.¹⁴ Määrusandluse eesmärgina on Eesti õiguskirjanduses nimetatud ka seadusandluse paindliku rakendamise tagamist.¹⁵

Analoogset põhjendust määrusandluse hädavajalikkuse kohta võime kohata ka Saksa õiguskirjanduses, kus on leitud, et määruse eesmärgiks on eelkõige parlamendi tegevuse lihtsustamine. Ehk ajanappuse ja muude objektiivsete põhjuste tõttu ei saa parlament lahendada kõiki

¹¹ S. Csekey. Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järgi. – J. Erne (koost). Õigusteadlaste päevad 1922-1940. Protokollid, lk 235.

¹² Csekey (viide 11), lk 236.

¹³ RKKKo 18.04.1995 otsus nr III-1/1-16/95.

¹⁴ V. Olle. Määrused. – K. Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1999, lk 93 ja K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.1 – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö. Lisaks on samale asjaolule viidatud ka Riigikohus oma 20.12.1996 otsuse nr 3-4-1-3-96 punktis II.

¹⁵ Aedma jt (viide 9), lk 449.

üksikasju, eriti aga tehnilist laadi küsimusi.¹⁶ Lisaks sellele võimaldab määrus kiiresti reageerida tegelikule olukorrale, mis sageli osutub vajalikuks just tehniliste üksikküsimuste puhul. Ka saab määrusandlusega arvestada riigi regionaalsete erinevustega.¹⁷ Saksa õiguskirjanduses on määrust käsitletud ka kui halduse töövahendit.¹⁸ Saksa õiguskirjanduses on leitud, et määrus on seda enam halduse töövahend, mida enam allpool on määrust väljaandev organ haldushierarhias ja mida intensiivsemalt ta seetõttu peab tegelema vahetult täidesaatva võimuna. Määrus leiab kasutamist siis, kui haldus, täide viies ja rakendades formaalseid seadusi, peab ja tahab ühtemoodi reguleerida mitte ainult üksikuid, vaid suuremat hulka samalaadseid juhtumeid, mille arv pole täpselt teada.¹⁹ Sellest lähtuvalt on leitud, et määrus ei peaks seadust asendama, vaid peaks seda üksnes tehniliselt täpsustama valdkondades, mis ei nõua üldse või siis nõuavad vähesel määral poliitilist otsustust.²⁰ Samas on määrused kui valitsuse- ja haldusorganite abstraktsed (üldised) regulatsioonid samamoodi kõigile kohustuslikud, nagu ametlikud seadused.²¹

Eesti õiguses on määruse olemust kirjeldatud Vabariigi Valitsuse seaduse²² (edaspidi ka VVS) § 27 lõikes 1 ja § 51 lõikes 1, mille kohaselt on nii Vabariigi Valitsuse määrus kui ka ministri määrus õigustloov akt. Lisaks on määruse olemust selgitatud ka sellega, et alati ei pruugi teatud küsimuste ringi olla otstarbekas reguleerida seadustega, kuna need küsimused on liialt konkreetsed ning nende reguleerimine seadustega ei sobi kokku seaduse abstraktsuse printsiibiga.²³ Nii sätestab ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja²⁴ § 2 lõige 3, et seaduseelnõusse ei kavandata regulatsiooni, mis on lubatud ja otstarbekas sätestada rakendusaktis. Õiguskirjanduses on märgitud, et määrused on valitsuse ja ministrite poolt seaduste alusel ja täitmiseks vastu võetud õiguse allikad (PS §§ 87 ja 94 tähenduses).²⁵ Kui nüüd proovida määruse olemust sõnastada läbi õigusallika mõiste, siis on näiteks Saksa õiguskirjanduse kohaselt mõiste „õigusallikas“ väga tihedalt seotud õiguse tekkimisega ning seega ka õiguse vormiga. Täpsemalt öeldes peetakse õigusallikat õigusnormide²⁶ tekkimise ja avaldumise vormiks.²⁷ Seega rääkides määrusandlusest, tuleb meil pöörata tähelepanu ka tema sisule, ehk temas sisalduvatele õigusnormidele. Õigusnormid kui üldkehtivad abstraktsed regulatsioonid,

¹⁶ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 43.

¹⁷ Samas, lk 43.

¹⁸ Samas, lk 226.

¹⁹ Samas, lk 226.

²⁰ P. Badura jt. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. Walter de Gruyter Berlin New York 1998, lk 141.

²¹ Samas, lk 141.

²² RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2012, 36.

²³ R. Sõlg. Haldusaktid. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1999, lk 7.

²⁴ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. – RT I, 29.12.2011, 228.

²⁵ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura, 2004, lk 77.

²⁶ Mõiste õigusnorm puudutab seevastu õigusallikates väljenduvate regulatsioonide sisu. – H. Maurer (viide 16), lk 40.

²⁷ Maurer (viide 16), lk 40.

põhjustavad, muudavad või tühistavad kodaniku või muu iseseisva juriidilise õigussubjekti kohustusi ja õigusi, ehk teisisõnu moodustavad õigusnormid üldkehtiva ja siduva regulatsiooni.²⁸ Lisaks eeltoodule on määrust õiguskirjanduses materiaalselt defineeritud kui legislatiivakti, õigusloomeakti ja formaalse määratluse järgi on määrus liigitatud halduse üldaktide kategooriasse. Sisuliselt kujutab määruste andmine administratsiooni poolt legislatiivfunktsiooni realiseerimist.²⁹

Tuleb märkida, et määrusandluse olemus ei ole aga päris probleemivaba. Nimelt on näiteks Saksa õiguskirjanduses märgitud, et määruksel puudub formaalse seaduse otsene demokraatlik alus ja menetluslik garantii.³⁰ Seda defitsiiti on peetud kompenseeritavaks määruse sõltuvusega parlamendi poolt välja antud seadustest.³¹ Olenemata sellest ei kõrvalda määruste sõltuvus seadustest seda ohtu, et määrusandlusega võib õigusloome raskuspunkt ära nihkuda täidesaatvale võimule. Viimati nimetatud ohu signaali võime teatud mõttes tõdeda ka Eesti õigusloomes, kui kasvõi võrrelda töö lisas toodud tabeleid 1 ja 2.

Rääkides määrusandluse olemusest ja määrusandluseks pädevust omavatest haldusorganitest, tuleb meil tahes – tahtmata pöörata tähelepanu ka määrusandlusega seotud võimude lahususe küsimusele. Nimelt on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte õigusriigi ning demokraatia lahutamatu osa ja selle keskne sätestus tuleneb PS §§ 4 ja 14. PS §-st 4 tulenevalt on kolm riigi funktsiooni (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) jagatud eri organite vahel, kes üksteist kontrollivad ja tasakaalustavad.³² Võimude lahusus tähendab, et igal võimul funktsionaalses tähenduses on oma põhiseadusega talle määratud osa.³³ Seejuures tuleb mainida, et tegu ei ole võimude paljususega, kus igaüks võib teha seda, mis talle pähe tuleb ja mida ta heaks arvab, vaid eeltoodud kolm funktsiooni on ühtse, tervikliku riigivõimu erinevad tahud. See tähendab, et riigivõimu kui tervikut teostavad erinevad harud, kusjuures need harud on omavahel võrdsussuhetes. Ehk üks ei ole teisest ei ülemal, ei all, ei tähtsam, ei vähemtähtsam.³⁴

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel nähakse kolme peamist eesmärki: 1) vältida võimu kontsentreerumist ning aidata kaasa riigivõimu seaduslikkusele ja sellega lõppastmes põhiõiguste tagamisele; 2) tagada tööjaotusega eri võimuorganite vahel võimalikult õiged

²⁸ Samas, lk 40.

²⁹ Merusk (viide 1), lk 13. Lisaks ka Narits (viide 25), lk 77.

³⁰ Maurer (viide 16), lk 43.

³¹ Samas, lk 43.

³² K. Merusk jt PS § 4, M. Ernits. PS § 10/3.4.2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

³³ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. 4 peatükk „Riigikogu“ § 59. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10732> (01.03.2013).

³⁴ R. Maruste, H. Schneider. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – Juridica 1994/ 3, lk 64 – 66 ning R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica 1997/7, lk 304-310.

otsused ning läbi selle võimalikult tõhus riigivalitsemine; 3) tagada vastutuse omistatavus ja riikliku tegevuse kontrollitavus.³⁵ Ehk teisisõnu tekitab õigusloome teostamine teiste organite poolt (peale Riigikogu) paratamatult võimude lahususe ja tasakaalustatuse küsimuse, kuna võimude lahusus eristab seadusandliku ja täidesaatva võimu tasandit.

Määrusandluse ja võimude lahususe sõltuvusele on viidanud näiteks ka prof. Raul Narits, viidates, et kui täidesaatsvad organid valitsuse või ministrite näol määrusi vastu võttes loovad materiaalselt õigust, siis on põhimõtteliselt võimude lahususe printsiip murdunud.³⁶ Prof. R. Narits on viidanud, et täidesaatsva organi poolt määrusandluse loomine peaks toimuma formaalses seaduses sisalduva volituse alusel.³⁷ Samamoodi on võimude lahususe printsiibi olulisusele viidatud ka Saksa õiguses. Saksa õiguses on leitud, et täidesaatsva võimu õigust määrusi välja anda, mõjutab silmnähtavalt võimude lahususe printsiip, mille järgi seadusandlus peab olema parlamendi ülesanne. Samas ei tähenda Saksa õiguses võimude lahususe printsiibi rikkumist, kui täidesaatev võim tohib seadusandlikku funktsiooni täita mitte omal initsiatiivil, vaid ainult formaalse seadusega antud volituse, st parlamendi volituse alusel.³⁸ Saksa õigust puudutavas kirjanduses on märgitud, et demokraatia printsiip ja õigusriigiprintsiip nõuavad, et olulisi asju ei saa reguleerida delegeeritud pädevuse alusel ja need asjad peavad olema reguleeritud seadusandja poolt.³⁹

Määrusandluse (kui õigusloome) seisukohalt saab oluliseks lähtekohaks pidada PS § 59, mille kohaselt kuulub seadusandlik võim riigikogule. Nimetatud põhimõtte ei tähenda Eesti õiguses küll veel kaugeltki seda, nagu saaks õigusloomet teostada vaid Riigikogu,⁴⁰ vaid sellest saab pigem järeldada Riigikogu olulisust õigusloome väljatöötamisel. Nii on õiguskirjanduses leitud, et ideaalis kujunebki seaduste sisu erilises argumentatsiooniprotsessis ja see toimub osalt rahva esindusorganis eri võimurühmituste vahel ning osalt väljaspool parlamenti (avalikkuses).⁴¹ Sellise protsessi eesmärgiks on mõistlik konsensus, tulemus, mille aluseks on arukad põhjendused ja mis tagab igas olukorras ühiskondliku õigluse.⁴² Järelikult nõuab võimude lahususe põhimõtte põhimõttelist laadi küsimuste reguleerimist seadusandja poolt ja see tähendab ka seda, et parlamendi antud seadused (formaalsed seadused) annavad lahendused

³⁵ K. Merusk jt. PS § 4. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

³⁶ Narits (viide 25), lk 78.

³⁷ Samas, lk 78.

³⁸ N. G. Foster, S. Sule. German Legal system and Laws. 4th edition. Oxford University Press 2010, lk 212 ning H. Maurer (viide 16), lk 42.

³⁹ N. G. Foster ja S. Sule. Viidatud töö, lk 212.

⁴⁰ Nimelt täidavad Eesti õiguses normiloovat funktsiooni ka rahvas (võttes rahvahääletusel vastu seadusi, mida Riigikogu on otsustanud panna rahvahääletusele), Vabariigi President (andes erandina välja sealdusi), Vabariigi Valitus, ministrid ja kohalikud omavalitsused.

⁴¹ A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996, lk 26.

⁴² Samas, lk 26.

ühiskonna põhilistele probleemidele.⁴³ Sellisteks põhimõttelisteks küsimusteks on praktikas peetud näiteks põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi ja ka institutsionaalseid sisekorraldusküsimusi.⁴⁴ Samas on lähtuvalt seaduste ökonoomsuse printsiibist lubatud detailsete üksikregulatsioonide lahendamine määrusandluse korras.⁴⁵ Seoses viimasega on oluline mainida, et Riigikohus nii mitmelgi korral pidanud rõhutama, et täidesaatev võim ei tohi asuda täitma seadusandja ülesandeid. Näiteks nähtub Riigikohtu 5. veebruari 1998 otsusest, et Riigikogu võttis 18. detsembril 1997 vastu keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seaduse ning see delegeeris Riigikogu liikme keeleoskuse taseme kehtestamise Vabariigi Valitsusele ja võimaldas täitevvõimul eksamikomisjonide kaudu hinnata ja kontrollida juba valitud Riigikogu liikmete keeleoskuse taset.⁴⁶ Riigikohus leidis, et esinduskogude puhul puudub keeleoskuse nõue valimisõigust ja valimisseadused kuuluvad PS § 104 lõike 2 kohaselt nende seaduste hulka, mille vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust. Valimisõigust puudutavate otsustuste tegemine ja valimistingimuste kehtestamine on seadusandja pädevus, mida ta ei saa delegeerida täitevvõimule. Vabariigi Valitsus annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks ning täitevvõimu otsustused ei tohi sätestada valimisõiguse kasutamist. Vastupidine oleks võimude lahususe põhimõtte eiramine.⁴⁷

Probleemiks võib võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tähenduses osutuda see kui võimuhoovald liiguvad üha enam esindusorganitelt täitevaparaadi kätte.⁴⁸ Nii on aegade jooksul juhtunud näiteks Soomes, kus parlament on ise loovutanud valitsusele ja ministeeriumidele võimu, mis põhimõtteliselt peaks kuuluma talle endale.⁴⁹

§ 2. Määruse mõiste, tunnused ja liigid

Eesti keele sõnaraamatu kohaselt on määrus juriidiline õigusakt.⁵⁰ Lisaks on määrust nimetatud ka kui täidesaatva riigivõimu ainsaks õigustloovaks haldusaktiks.⁵¹ Euroopa Liidu õiguses käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli⁵² 288 lõike 2 kohaselt määrust kui akti, mida kohaldatakse üldiselt. See on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Eesti seadusandluses on määruse mõiste ja tunnused defineeritud HMS §-s 88, mis sätestab, et määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Lisaks HMS §-s 88 sätestatule on õiguskirjanduses määrust definee-

⁴³ I. Lillo. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. – Juridica 2000/10, lk 638.

⁴⁴ Vt RKPSJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02, p 24 ja RKPSJKo 14.04.1998 nr 3-4-1-3-98, p 4.

⁴⁵ Lillo (viide 43), lk 638.

⁴⁶ RKPSJKo 5.02.1998 nr 3-4-1-1-98 p 3.

⁴⁷ Samas, p 3.

⁴⁸ Narits (viide 25), lk 78.

⁴⁹ Aarnio (viide 41), lk 26.

⁵⁰ Eesti keele sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 1999, lk 493 .

⁵¹ Sõlg (viide 23), lk 6.

⁵² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-201.

ritud erinevatel viisidel, kuid üldjoontes langevad kirjanduses toodud määruse mõisted kokku.⁵³ Näiteks on Hartmut Maurer määrust käsitletud kui täidesaatva võimu organi poolt vastu võetud õigusnormi.⁵⁴ H. Maureri käsitle kohaselt on määrus halduse poolt välja antud, ruumiliselt kaugele ulatuv, hulka inimesi puudutav ning teatud ajavahemiku hõlmav regulatsioon.⁵⁵ Eesti õiguskirjanduses on määruse mõistet kokkuvõtvalt defineeritud kui määruse vormis antud üldkohustusliku ettekirjutust, mis reguleerib abstraktset hulka juhtumeid ning loob õigusi ja kohustusi impersonaalselt.⁵⁶ Seega on määrust käsitletud kui materiaalselt seadust – ta sisaldab õigusnorme, mis on antud eksekutiivvõimu poolt. Eksekutiivvõimu määrusandlusõigus on sisuliselt legislatiivfunktsiooni teostamine ja seetõttu kujutab endast erandit legislatiiv- ja eksekutiivvõimu vahelises materiaalse võimude lahususe süsteemis.⁵⁷

Rääkides nüüd määruse tunnustest, siis „Haldusmenetluse käsiraamatus“ on märgitud, et HMS §-s 88 nimetatud mõistest, tulenevad kaks olulist määruse tunnust – esiteks on määrus antud haldusorgani poolt ja teiseks reguleerib ta piiritlemata arvu juhtumeid, st on üld- ehk õigustloov akt vastandina üksik- ehk haldusaktile.⁵⁸ Määrusi saavad anda ka üksnes haldusorganid, kelle ülesandeks on haldusfunktsiooni teostamine ja määrus on obligatoorselt üldakt.⁵⁹ Eesti õiguskirjanduses on leitud, et määrused on üks õigustloovate aktide (normatiivaktide) liik, sest nad sisaldavad õigusnorme (üldnorme). Seetõttu loetakse neid teoorias halduse üldaktide hulka kuuluvaiks õigusaktideks.⁶⁰ Üld- ehk õigustloovale aktile on omane, et ta sisaldab abstraktseid käitumise reegleid – norme, mis loovad õigusi ja kohustusi impersonaalselt.⁶¹ See teeb määruse oma materiaalselt sisult legislatiivaktiks, materiaalseks seaduseks, mille kaudu toimub positiivse õiguse loomine.⁶²

Lisaks eeltoodud kahele tunnusele on õiguskirjanduses nimetatud ka kolmandat tunnust, mille kohaselt on määrus seadusele alluv halduse üldakt.⁶³ Selle tunnuse alusel erineb määrus seadusest (dekreedist). Ehk määrus peab alati lähtuma põhiseadusest ja seadustest, mis omavad määruste suhtes kõrgemat jõudu.⁶⁴ Siinjuures on vajalik täpsustada, et määrusena HMS § 88 tähenduses on õiguskirjanduse kohaselt silmas peetud ainult neid määrusi, mis on suunatud

⁵³ Määruse erinevate mõistete käsitle kohta vaata näiteks K. Merusk. The Right to Issue Regulations and its Constitutional Limits in Estonia. – *Juridica International* 1996/I, lk 38.

⁵⁴ Maurer (viide 16), lk 226.

⁵⁵ Samas, lk 226.

⁵⁶ K. Merusk. The Right to Issue Regulations and its Constitutional Limits in Estonia. – *Juridica International* 1996/I, lk 38.

⁵⁷ Samas.

⁵⁸ Aedma jt. (viide 9), lk 449.

⁵⁹ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus, lk 95.

⁶⁰ V. Olle. Määrused. – K. Merusk jt. Viidatud töö, lk 93.

⁶¹ Merusk (viide 1), lk 8.

⁶² Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 95.

⁶³ K. Mauer (koost). Õiguseleksikon. Tallinn: Interlex, 2000, lk 207.

⁶⁴ Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 95.

haldusorganist väljapoole.⁶⁵ Ehk HMS § 88 kontekstis käsitletakse määrustena ainult eksternseid määrusi. Nii ei loeta halduse siseseid (ehk internseid) haldusametnikele suunatud juhendeid ja eeskirjasid määrusteks.⁶⁶ Tõsi, viimati nimetatud seisukoht otseselt HMS §-st 88 ei järeldu ja selles osas võiks kaaluda HMS-i 6. peatükki täpsustamist.

Oluline on siinjuures märkida ka seda, et senises kohtupraktikas on seaduste puhul leitud, et nii üld- kui ka üksikregulatsioone sisaldavat seadust tuleb tervikuna käsitleda õigustloova aktina.⁶⁷ Samas määruste puhul ei ole, käesoleva töö autorile teadaolevalt, määruse mõiste sisustamisel ainult sellest kriteeriumist lähtutud.⁶⁸ Viidatud lähenemist saab pidada ka mõistlikuks, kuna määruse kui üldakti vaidlustamise võimalused on isiku jaoks tunduvalt keerulisemad ja selles kontekstis võiks määrustes sisalduvate üksikregulatsioonide õiguskaitse osutada liialt koormavaks. Samas kui arvestada just määruste suurt osakaalu meie õigusloomes, siis saab paindlikumat lähenemist pidada ka isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt mõistlikuks.

Määrusi saab liigitada väga erinevatel alustel. Näiteks saaks määrusi saaks liigitada vormilise mõtte, materiaalselt ehk sisu ja õigusliku aluse järgi.⁶⁹ Lisaks on määruste liigitamise alusena nimetatud ka liigitamist neid väljastava organi järgi ja see liigituse alus ühtib S. Csekey käsitluses nimetatud vormilise ehk välja andja järgse liigitusega.⁷⁰ Sisuliselt liigitatakse selle käsitluse kohaselt määrusi lähtudes sellest, milline konkreetne haldusorgan on määruse väljastanud. Näiteks nimetatakse PS § 87 punktis 6 Vabariigi Valitsuse määrusi ja PS § 94 lõikes 2 ministrite määrusi. Enimlevinud käsitluse kohaselt jaotatakse määrusi siiski oma regulatsiooni mahult ja suhetelt seadustesse kolmeks: 1) *intra legem* määrusteks, millega administratsioon rakendab kehtivat seadust ja konkretiseerib rakendatava seaduse norme; 2) *praeter legem* määrusteks, millega administratsioon korraldab seadusega reguleerimata valdkondi; 3) *contra legem* määrusteks, millega muudetakse või tühistatakse seadusi.⁷¹

Lähtudes eeltoodud määrusandluse kolmikjaotusest on õiguskirjanduses selgitatud, et *intra legem* määrustega on administratsioon volitatud rakendama kehtivat seadust ja ta saab konkretiseerida rakendatava seaduse norme ning ta peab olema nendega kooskõlas.⁷² *Praeter legem* määrused loovad aga uut õigust ja selles mõttes peavad need määrused olema kooskõlas voli-

⁶⁵ Aedmaa jt (viide 9), lk 451.

⁶⁶ Samas, lk 451.

⁶⁷ RKPSJKo 17.03.2000 nr 3-4-1-1-00, p 12.

⁶⁸ Nimetatud asjaolu on näha ka näiteks RKHKo 7.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 11.

⁶⁹ Csekey (viide 11), lk 237-239.

⁷⁰ Samas, lk 237.

⁷¹ Vt nt Aedmaa jt (viide 9), lk 449-450 ja Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 96. Mõistete sisu osas ka Mauer (viide 63), lk 207.

⁷² Merusk (viide 1), lk 13.

tava seaduse põhimõtetega ning vältima vastuolusid seadustega, mis reguleerivad analoogseid valdkondi.⁷³ *Contra legem* määrused on aga kaasajal erandlikud ja nende andmise õigus eeldab *expressis verbis* põhiseadusliku volitust.⁷⁴

A.-T. Kliimann on märkinud, et oma õigusliku jõu poolest ei erine *contra legem* määrus *praeter legem* määrusest. Ta selgitas, et *praeter legem* määrus hakkab lihtsalt korraldama täiesti uut ala, mida seadustega ei ole veel seni korraldatud.⁷⁵ *Contra legem* määrus hakkab aga ümber korraldama alasid, mis on juba kord seadustega käsitletud. Sellest lähtuvalt peab seesugustel määrustel olema õigus kehtivaid seadusnorme muuta ja tühistada.⁷⁶ A.-T. Kliimann on viidanud, et *contra legem* määrus võib käia küll seadusandja varasema tahte vastu, kuid ta peab sobituma seadusandja nüüdisaegse tahtega. Ehk *contra legem* määrused peavad olema kooskõlas esiteks volitusseadusega ja teiseks kõigi kehtivate seadustega sugulusaladelt.⁷⁷ Riigikohus on viidanud, et kuivõrd *contra legem* määrustega muudetakse ja tühistatakse seadusi, siis on Eestis võimude lahususe põhimõttest tulenevalt *contra legem* määrused põhiseadusega välistatud.⁷⁸

Tuleb märkida, et määruste puhul tehakse ka vahet nende formaalselt ja materiaalsel määratlusel. Nii on näiteks Saksa õiguskirjanduses märgitud, et sarnaselt formaalsetele seadustele võivad erandjuhtudel olla olemas ka ainult formaalsed määrused. Ehk on võimalik, et kindlate abinõude tarvis, mis ei kujuta endast õigusnorme, on ette kirjutatud määruse vorm.⁷⁹ Siinjuures tuleb tõdeda, et ka Eesti õiguskirjanduses tehakse seaduste puhul vahet nende formaalsel ja materiaalsel käsitlusel ja nii on näiteks formaalse seaduse näitena toodud teatava aasta riigieelarve seadust.⁸⁰ Samas sätestab aga ka näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse⁸¹ § 23 lõige 2, et kohaliku omavalitsuse eelarve võetakse vastu määrusega ehk üldaktina. Järelikult saab selles tähenduses pidada ka kohaliku omavalitsuse eelarvet formaalseks määruseks.

§ 3. Määrusandluseks pädevust omavad haldusorganid

HMS § 88 kohaselt annavad määrusi haldusorganid. Samas on määrusandluseks pädevust omavate haldusorganite käsitlemine oluline just seetõttu, et nagu eelnevalt sai märgitud, kujutab määrusandlus endast riigivõimu teostamist. Kuna PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt

⁷³ Samas, lk 13.

⁷⁴ Samas, lk 13.

⁷⁵ A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria, lk 182.

⁷⁶ Samas, lk 182.

⁷⁷ Samas, lk 182.

⁷⁸ RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96, p 3. Samale asjaolule on viidatud ka õiguskirjanduses – vt näiteks V. Olle. Määrused. – K. Merusk jt. Viidatud töö, lk 95.

⁷⁹ Maurer (viide 16), lk 42.

⁸⁰ Merusk (viide 1), lk 9.

⁸¹ RT I 2010, 72, 543 ... RT I, 28.12.2012, 4.

teostatakse riigivõimu üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, siis on ka määrusandluseks pädevust omavate haldusorganite käsitlemine tihedalt seotud põhiseadusega. Lisaks on nimetatud asjaolu oluline ka seetõttu, et kui seadusandja on seaduses juba märkinud, milline organ on pädev andma seaduse rakendamiseks vajaliku määrust, siis puudub teistel organitel selleks enam pädevus. Nii märkis ka Riigikohtu põhiseaduslikusse kolleegium oma 23. novembri 1998 otsuses, et kui seadus on andnud Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada seaduse rakendamiseks määrusi, siis ei või selle delegatsiooninormi alusel seaduse rakendamiseks anda määrust minister.⁸² Analoogselt seisukohta väljendas Riigikohus ka oma 22. juuni 2000 otsuses, märkides, et PS § 86 kohaselt kuulub täidesaatev riigivõim Vabariigi Valitsusele, kes PS § 87 punkti 6 kohaselt annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Lisaks sätestab ka PS § 94 lõige 2, et ministriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi korraldab minister, andes selleks seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ning käskkirju.⁸³ Riigikohus viitas selles asjas, et vaidlustatud käskkirja andmise ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse seaduse § 35 järgi võidi ministri valitsemisalas moodustada ameteid, mida vastavalt sama seaduse §-le 36 juhtis minister direktorite kaudu. Ametite direktoritele seadus üldaktide andmise õigust ette ei näinud.⁸⁴ Sellest lähtuvalt leidis Riigikohus, et Elamuameti peadirektoril puudus ka eeltoodud käskkirja muutmise ajal kehtinud ja 1. jaanuaril 1996 jõustunud Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt üldaktide andmise õigus. VVS § 74 lõike 1 kohaselt oli ameti peadirektoril õigus anda seaduse, Vabariigi Valitsuse määruse või korralduse või ministri määruse või käskkirja alusel teenistusalastes küsimustes käskkirju.⁸⁵

Lähtudes eeltoodust on oluline selgitada välja, et millistele haldusorganitele jätab kehtiv õigus määruste andmise õiguse. Nimelt sätestab ka PS § 3 lõike 1 esimene lause, et riigivõimu teostatakse Eestis üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Järelikult tuleb pädevusnõude sisu juba põhiseadusest ja seega on oluline teada, et milliseid liike määrusi need haldusorganid saavad anda. Nii on ka Riigikohus mitmes oma lahendis rõhutanud, et täitevvõimu tohib teostada ainult siis kui selleks on seaduse volitus.⁸⁶

PS-i kohaselt on määrusandluse pädevus *expressis verbis* nimetatud ainult kahel juhul. PS § 87 punkti 6 kohaselt on määruste andmise pädevus Vabariigi Valitsusel ja § 94 lõike 2 kohaselt on määruste andmise õigus ka ministritel. Siinjuures võib märkida, et Vabariigi Valitsuse määruste andmise pädevus on sätestatud ka VVS § 26 lõikes 1 ja ministrite määruste andmise

⁸² RKPSJKo 23.11.1998 nr 3-4-1-8-98, p II.

⁸³ RKPSJKo 22.06.2000 nr 3-4-1-7-00, p 11.

⁸⁴ Samas, p 11.

⁸⁵ Samas, p 11.

⁸⁶ Vt nt RKPSJKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00, p 28; RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96, p III; RKPSJKo 2.05.2007 nr 3-4-1-2-07, p 20.

pädevus VVS § 50 lõikes 1. Mõlemal juhul sätestab nii PS kui ka VVS, et nimetatud institutsioonid annavad määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Ehk kui käsitleda koos PS § 3 lõiget 1, § 87 punkti 6 ja 94 lõiget 2, siis formuleerub sellest legaalsusprintsipi, mille järgi on Vabariigi Valitsus ja ministrid volitatud andma ainult *intra legem* määrusi.⁸⁷ Nii ei või *intra legem* määrustega väljuda seaduse normide rakendamise ja täpsustamise piiridest, vastasel juhul on tegemist põhiseadusega vastuolus olevate normidega.⁸⁸

Tuleb märkida, et eeltoodud legaalsusprintsipi saaks käsitleda pigem üldpõhimõttena kui reeglina, kuna PS § 3 lõiget 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ei saa tõlgendada ainult nii kitsalt.⁸⁹ Nii on Eestis läbi ajaloo üritatud määratleda, et milliseid liike määrusi on täidesaatev võim pädev andma. Näiteks sätestas 1920 aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse⁹⁰ § 60 punkt 7, et Vabariigi Valitsus annab välja seadustega kokkukõlas (kooskõlas – autori märkus) määrusi ja korraldusi. Seoses sellega leidis E. Maddison, et Vabariigi Valitsuse puhul tuleks tunnistada tema iseseisvat ja autonoomset tegutsemist määrusandluse alal. E. Maddisoni käsitlemise kohaselt on Vabariigi Valitsuse puhul võimalik kõnelda nii *intra legem* kui ka *praeter legem* määrusandluse pädevusest ja piirid tema tegevusele on tõmmatud kolme põhiseadusest tuleneva põhimõttega.⁹¹ Milledeks on seaduse ülimuslikkuse põhimõte, seaduse reservatsiooni põhimõte ja seadusandliku ning valitsemisvõimude võistleva teostamise põhimõte.⁹² Seega teostas selle käsitlemise kohaselt Vabariigi Valitsus määrusandlust iseseisvalt ehk autonoomselt neil juhtudel kui ta teostab seda *intra legem* või *praeter legem* omal alatusel või seadusandliku kogu nõudmisel. E. Maddison leidis, et Vabariigi Valitus võib teostada määrusandlust ka *praeter legem* neil aladel, mis muidu oleks talle suletud. Ehk tema käsitlemise kohaselt võis Vabariigi Valitsus teostada *praeter legem* määrusi ainult seadustest vabadel aladel, kuid tegutsedes nendel aladel, ei tohtinud ta sattuda vastuollu seadustega.⁹³

S. Csekey leidis aga, et Eesti 1920 aasta PS-is ei olnud positiiv-õiguslikke norme, mis oleksid piiranud määrustandvat õigust selle suhtes, et lubaksid ainult teostamismääruste (ehk *intra legem* – autori märkus) määruste väljaandmist.⁹⁴ S. Csekey leidis, et kuna 1920 aasta PS § 60 punkt 7 sisaldas blankettvolitust, siis ei käi see ainult teostamise (ehk *intra legem* – autori märkus) määruse kohta, vaid ka nn seadust asendavate ja seadust täiendavate, st määruste

⁸⁷ Merusk (viide 56), lk 39.

⁸⁸ Samas, lk 39.

⁸⁹ Samas, lk 39 – 40.

⁹⁰ RT 1920, 113/114.

⁹¹ E. Maddison. Vabariigi Valitsuse määrusandlik võim. – J. Erne (koost). Õigusteadlaste päevad 1922-1940. Protokollid, lk 403.

⁹² Samas, lk 403.

⁹³ Samas, lk 404.

⁹⁴ Csekey (viide 11), lk 245.

kohta *praeter legem*, millede eesmärgiks on asju, mis, olgugi et nad seadusandluse võimkonda kuuluvad, selle poolt pole üldse normeeritud või on puudulikult normeeritud – normeerida ilma eriseadusliku volitusega määrusandluse teel.⁹⁵

Seevastu on A.-T. Kliimann märkinud, et kuna nii *praeter legem* kui ka *contra legem* määruste õiguste volitamine eksekutsioonile tähendab legislatsiooni kompetentsi delegeerimist, siis tulenevalt üldpõhimõtetest on seadusandjal oma õiguste ja kohustuse võõrandamine lubamatu.⁹⁶ A.-T. Kliimann leidis, et eelnimetatud määruste liikide andmise õiguse volitamine on lubatud üksnes siis kui PS seda *expressis verbis* mainib.⁹⁷ Põhimõtteliselt pidas A.-T. Kliimann *praeter legem* määruste andmist lubatavaks autonoomsete organite puhul, kuna nende poolt väljastatavaid statuute eristas ta oma käsitluses tavalistest määrustest.⁹⁸ Nimetatud olukorra all pidas A.-T. Kliimann silmas eelkõige situatsiooni, kus autonoomne subjekt korraldab mingit oma enesekorralduse õigusega hõlmatud valdkonda.⁹⁹ Näiteks liigitub sellise olukorra alla kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigus kohalike elu küsimuste otsustamise suhtes. Teistsugune on A.-T. Kliimani käsitluse kohaselt olukord aga siis kui sama subjekt otsustab anda määruse, mis ei baseeru autonoomsusel, vaid tegemist on kehtiva seaduse kohapealse rakendusaktiga. Sellisel juhul on tegemist juba *intra legem* määrusega.¹⁰⁰

Vaadates nüüd määrusandluse kompetentsi kehtiva põhiseaduse kontekstis, siis tuleb tõdeda, et hilisem lähenemine nõustub pigem A.-T. Kliimani seisukohtadega ja aktsepteerib rohkem piiratud täidesaatva võimu poolset *praeter legem* määrusandluse võimalust. Kuigi ka see seisukoht ei ole täiesti ühene ja õiguskirjanduses võib endiselt kohata ka teistsugust lähenemist.

Näiteks on R. Sõlg märkinud, et Vabariigi Valitsuse ja ministri määrustega on võimalik rakendada vaid kehtivat seadust ning konkretiseerida rakendatava seaduse norme.¹⁰¹ R. Sõlg on leidnud, et kui seaduses ei ole mingit valdkonda reguleerivaid norme, siis ei ole neid võimalik ka rakendada. Seetõttu on ta seisukohal, et Eesti õigussüsteemi osadeks ei ole *praeter legem* määrused kui õigustloovad aktid, mis loovad uut õigust reguleerides neid valdkondi, mida seadustega ei ole veel korraldatud.¹⁰² R. Sõle seisukoha kohaselt on *praeter legem* määruste kehtestamine Eestis võimalik vaid internsena.¹⁰³

⁹⁵ Samas, lk 245.

⁹⁶ Kliimann (viide 75), lk 182.

⁹⁷ Samas, lk 182.

⁹⁸ Samas, lk 183.

⁹⁹ Samas, lk 182.

¹⁰⁰ Samas, lk 183-184.

¹⁰¹ Sõlg (viide 23), lk 8.

¹⁰² Samas, lk 8.

¹⁰³ Samas, lk 8.

Käesoleva töö autor ei nõustu seisukohaga, mille kohaselt oleks Eestis *praeter legem* määruste andmine võimalik ainult internsena. Nimelt on küll näiteks haldusmenetluse seaduse seletuskirjas märgitud, et täidesaatev võim saab täita legislatiivfunktsiooni üksnes piiratud ulatuses – ta saab seadusi täpsustada, aga mitte kehtestada iseseisvat regulatsiooni. Samas on haldusmenetluse seaduse seletuskirjas leitud, et näiteks kohalike omavalitsusüksuste organite ja Eesti Panga presidendi puhul on volitusnormi piirid laiemad, kui see on võimalik täidesaatava võimu, Vabariigi Valitsuse ja ministrite puhul. Sellist lahendust on haldusmenetluse seaduse seletuskirjas põhjendatud seisukohaga, et nimetatud organitele on juba põhiseaduses antud küllalt lai korraldusõigus teatud valdkonnas. Kohalike omavalitsuste kui territoriaalkorporatsioonide käsitus on õigusteoorias kooskõlas sellega, et neile on antud nende pädevuse piires (kohaliku elu küsimuste otsustamine ja korraldamine) küllalt lai otsustusõigus.¹⁰⁴ Järelikult saab juba haldusmenetluse seaduse seletuskirjast järeldada, et *praeter legem* määruse andmise õigus ei ole seotud ainult internsusega, vaid teatud juhtudel annab *praeter legem* määrusandluse õiguse ka autonoomia.

Tuleb tõdeda, et eeltoodud haldusmenetluse seaduse seletuskirjas toodud seisukohti on õiguskirjanduses veelgi täpsustatud ja viidatud on ka sellele, et *praeter legem* määrused peaksid siiski olema suhteliselt erandlikud ja tavaliselt saab täidesaatev võim anda *intra legem* määrusi.¹⁰⁵ Nii on leitud, et A.-T. Kliimanni kitsamat lähenemist just *praeter legem* määruste andmise osas toetas ka 1920 aasta PS § 3, mis sätestas, et „Eesti Riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduse põhjal.“ Seda põhjusel, et see paragrahv välistas esiteks igasuguse ilma volituseta *praeter legem* määruste andmise ja teiseks 1920 aasta PS § 60 punkti 7 sõnastus „seadusega kokkukõlas“ (kooskõlas) eeldas kehtiva seaduse olemasolu.¹⁰⁶

Seoses sellega, et kehtiva PS §§ 87 ja 94 kasutatakse Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrusandluse pädevuse juures väljendit „seaduse alusel ja täitmiseks“, on leitud, et Vabariigi Valitsus ja ministrid saavad anda peale *intra legem* määruste ka *praeter legem* määrusi. Kuid seda valdkondades, mis on seadusega reguleerimata ja lisaks on selleks vaja Riigikogu igakordne volitus (spetsiaaldelegatsioon).¹⁰⁷

Lisaks eeltoodule on õiguskirjanduses viidatud ka sellele, et PS § 87 punkti 2 kohaselt on Vabariigi Valitsuse ülesandeks suunata ja koordineerida valitsuse tegevust. Kuna aga Vabariigi Valitsus on PS § 87 punkti 6 kohaselt pädev andma määrusi üksnes seaduse alusel ja täitmi-

¹⁰⁴ Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. 456 SE, § 205. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou-2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013)

¹⁰⁵ V. Olle. Määrused. – K. Merusk jt. Viidatud töö, lk 95.

¹⁰⁶ Merusk (viide 1), lk 14.

¹⁰⁷ Samas, lk 14 – 15.

seks, siis võivad põhiseaduse järgi nimetatud valdkonnas tulla kõne alla ka üldvolituse alusel antud *praeter legem* määrused. Selliste määrustega võib reguleerida haldusorganisatsiooni sisemisi asju ja ametiasutuste tegevuse korraldamist.¹⁰⁸ Analoogselt on eeltoodud põhimõtte sätestatud ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõikes 3, mis sätestab, et Vabariigi Valitsus annab määrusi valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks. Sellest lähtuvalt on õiguskirjanduses leitud, et haldusorganisatsiooni siseseid asju võib reguleerida ülddelegatsiooni alusel antud *praeter legem* määrustega.¹⁰⁹

Riigikohus oma 20. detsembri 1996 otsuse punktis 3 märkinud, et: „[r]iigi põhiseadusest võib tuleneda seadusandja õigus seadusega volitada haldusorganit andma *praeter legem* määrust. Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk *praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi. Toimides *praeter legem* võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seaduseandja on teda selleks *expressis verbis* volitanud. *Praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama peale selge loa ka veel määruse andmiseks pädeva haldusorgani nimetuse ning vastava määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse täpsustuse.“¹¹⁰

Praeter legem määruste puhul ongi oluline arvestada, et see määruse liik ei asenda asutuste siseste küsimuste lahendamisel seadust kindlas valdkonnas. Vaid *praeter legem* määruse mõju ulatub üksnes piirini, kust algab seaduse regulatsiooni reservatsioon.¹¹¹ Näiteks on seadusandja pidanud ka teatud kohalike elu küsimuste reguleerimist niivõrd oluliseks, et ta on asunud neid valdkondi ise seadustega lahendama. Selliste näidetena saab tuua näiteks jäätmemajandust ja vee- ja kanalisatsiooni korraldust, mida seadusandja on reguleerinud jäätmeseadusega¹¹² ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega.¹¹³ Samas kuuluvad nii jäätmekorraldus kui ka vee- ja kanalisatsiooni korraldus vaieldamatult kohaliku elu küsimuste alla (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus¹¹⁴ § 6 lõige 1) ja seega võib tekkida küsimus, et millises ulatuses saab siin kohalik omavalitsus määrusi anda. Selles osas on Riigikohus viidanud, et kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.¹¹⁵ Sellist lähenemist saab selles osas pidada ka mõistlikuks, kuna vastupidisel juhul tekiks kü-

¹⁰⁸ Merusk (viide 56), lk 39-40.

¹⁰⁹ Samas, lk 40.

¹¹⁰ RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96, p 3.

¹¹¹ Merusk (viide 56), lk 40.

¹¹² RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 04.01.2013, 34.

¹¹³ RT I 1999, 25, 363.

¹¹⁴ RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 28.12.2012, 5

¹¹⁵ RKPSJKo 1811.2004 nr 3-4-1-14-04, p 17.

simused selle kohta, kas kohaliku omavalitsuse määrus võiks muuta seadust, kuna madalama õiguse kohaldamise prioriteedist lähtudes, kuuluks esmajärjekorras kohaldamisele määrus. Sisuliselt võiks sellisel lähenemisel rääkida juba *contra legem* määrusest, mille andmine täidesaatva võimu poolt on aga PS-i kohaselt välistatud.

Olenemata sellest, et PS käsitleb määrusandlusõigust ainult seoses Vabariigi Valitsuse ja ministrite pädevusega, on seadusandja määrusandlusõiguse andnud ka teatud autonoomsetele haldusorganitele teiste seadustega (nagu võisime dubleerivat käsitlust näha Vabariigi Valitsuse ja ministrite puhul VVS-i näol). Nimelt sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 7 lõige 1, et kohaliku omavalitsuse volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi. Eesti Panga seaduse¹¹⁶ (edaspidi EPS) § 1 lõigete 5 ja 6 kohaselt on määruste andmise õigus ka Eesti Panga presidendil ja ülikooliseaduse¹¹⁷ (edaspidi ÜKS) § 15 lõike 1 kohaselt on ka ülikooli nõukogul õigus oma pädevuse piires vastu võtta määrusi. Haldusmenetluse käsiraamatus on leitud, et nii kohalike omavalitsuste organite (linna- ja vallavalikogud ja –valitsused), avalik-õiguslike ülikoolide kui ka Eesti Panga presidendi määrusandlusõigus on tagasiviidav põhiseadusele.¹¹⁸ Nimelt sätestab PS § 38 lõige 2, et ülikoolid ja teadusasutused seaduses ettenähtud piires autonoomsed, PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt ja PS § 111 kohaselt on Eesti Panga ülesanne korralda raharinglust ning seista hea riigi vääringu stabiilsuse eest.¹¹⁹ Seega saab tõstatada küsimuse, et millisen tuleks võtta kohalike omavalitsuste, Eesti Panga presidendi ja ülikoolide määrusandluse õigust PS-i kontekstis.

§ 4. Eesti Panga ja ülikoolide määrusandluse õigus

Kuna Eesti Panga ja ülikoolide määrusandluse pädevust ei ole otse PS-is nimetatud, siis on viidatud määrusandlusõigus tekitanud praktikas mitmeid küsimusi. Nii on Eesti Panga määrusandluse õiguse üle õiguskirjanduses teravalt diskuteeritud ja nimetatud diskusioonides on osutunud põhiküsimuseks, kas seadusandja on Eesti Panga seadusega ületanud põhiseadusest tulenevaid piire.¹²⁰ Seejuures on läbivaks vaidlusküsimuseks osutanud see, kas Eesti Panga põhiseadusest tulenevat funktsiooni on võimalik täita ilma määrusandlusõiguse olemasoluta.

¹¹⁶ RT I 1993, 28, 498 ... RT I, 23.12.2011, 13.

¹¹⁷ RT I 1995, 12, 119 ... RT I, 30.05.2012, 11.

¹¹⁸ Aedma jt (viide 9), lk 450.

¹¹⁹ Samas, lk 450-451.

¹²⁰ Vt nt I. Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega. – Riigikogu Toimetised 2010/21 ja L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112. – Juridica 1999/10, lk 480-486.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides on leidnud, et EPS § 1 lõigete 5 ja 6 puhul on seadusandja omavoliliselt laiendanud Eesti Panga pädevust üle PS-is lubatud piiride.¹²¹ Nii on põhiseaduse kommentaarides leitud, et õiguse üldaktide väljaandmine täidesaatva võimu organite poolt peab toimuma ranges vastavuses põhiseadusega ja PS-i kohaselt kuulub seadusandlik võim Riigikogule.¹²² Kommentaarides on rõhutatud, et õigus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi on Vabariigi Valitsusel (PS § 87 punkt 6) ja ministritel (PS § 94 lõige 2). Samas on PS-i kommentaarides märgitud, et kohalike omavalitsuste määrusandlusõigust ei ole küll otseselt PS-s nimetatud, kuid see on tuletatav PS § 154 lõikest 1, kuna kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ei ole võimalik ilma üldaktide andmiseta kohalike elanike valitud esinduskogu poolt.¹²³

Eesti Panga tegevuse (raharingluse korraldamise) osas on õiguskirjanduses leitud, et raharinglust on võimalik korraldada ja riigi raha stabiilsust on võimalik tagada üldaktide väljaandmise õigusega. Nii on osundatud, et mitmed Eesti Panga määrusena antud aktid on oma olemuselt kas internsed aktid või halduse üksikaktid. Seega on üheks võimalikuks lahenduseks pakutud, et need Eesti Panga aktid, mis on siiski käsitletavad määrusena, tuleks asendada kas Vabariigi Valitsuse või rahandusministri määrustega.¹²⁴ Samas on Eesti Panga puhul vaja arvestada ka sellega, et tema staatus on võrreldes PS-is sätestatuga tänaseks muutunud, kuna Eesti kuulub alates 1. jaanuarist 2011 eurotsooni ja seega on näiteks Eesti Pangaga seoses kaotanud oma toime PS § 111.¹²⁵ Samamoodi reguleerib Eesti Panga tegevust peale eurotsooniga ühinemist ka ELTL artiklid 127 – 133.

Olenemata sellest, et Eesti Panga staatus ja ülesanded on pärast eurotsooniga ühinemist muutunud, vajab lahendamist küsimus, kas Eesti Pangale ja avalik-õiguslikele ülikoolidele saab EPS § 1 lõigete 5 ja 6 ning ÜKS § 15 lõike 1 kohaselt kuuluda määruste andmise õigus. Selles kontekstis nõustub käesoleva töö autor sellega, et nii Eesti Panga kui ka ülikoolide määrusandlusõigus on PS-i kontekstis küsimusi tekitav, kuna nende organite puhul ei ole PS otseselt nimetanud määruste andmise õigust. Kuigi ka kohalike omavalitsuste puhul ei ole määruste andmise õigust PS-is otse nimetatud, siis saab nõustuda kirjanduses esitatud seisukohaga, et kohalike omavalitsuste puhul ei oleks tema ülesannete täitmine ilma määrusandluse õigusega lihtsalt võimalik. Nimelt sätestab KOKS § 6 lõige 1, et omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja teenuseid, vanurite hoo-

¹²¹ L. Lehis, K. Lind. PS § 112/6. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹²² Samas, p 6.

¹²³ Samas, p 6. Lisaks ka S. Männiste. Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus. – Juridica 2002/III, lk 148 – 154.

¹²⁴ L. Lehis, K. Lind. PS § 112/6. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹²⁵ L. Lehis, K. Lind. PS § 111. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

lekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Lisaks sätestab KOKS § 6 lõike 3 punkt 2, et omavalitsusüksus otsustab ja korraldab neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. On ilmne, et kõiki eelloetletud tegevusvaldkondi ei saa kohalik omavalitsus katta ainult üksikaktide andmisega. Järelikult saab nõustuda, et kohalike omavalitsuste puhul on nende määrusandlusõigus tagasiviidav PS § 154 lõikele 1, mis deklareerib kohalike omavalitsuste õiguse ise otsustada ja ka korralda kõiki kohaliku elu küsimusi.¹²⁶ Nii on ka Riigikohus viidanud, et PS § 154 lõike 1 tekstiosast „kõiki kohaliku elu küsimusi“ tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus otsustada ja korraldada põhiseaduse alusel ja tingimustel kohaliku elu küsimusi ilma volitusnormita seaduses. Põhiseaduse tingimustena tuleb seejuures mõista küsimuse olemuslikku kuulumist kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimuste hulka ja seaduslikkuse nõuet.¹²⁷ Riigikohus viitas, et eeltoodust tulenevalt võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.¹²⁸ Seega saab eeltoodud Riigikohtu seisukohast järeldada, et kohalike omavalitsuste puhul ei piirdu nende enesekorraldusõigus KOKS § 6 lõigetega 1 ja 2.

See, mis puudutab aga Eesti Panga ja ülikoolide määrusandluse õigust, siis see probleemistik on laiem kui kohalike omavalitsuste puhul. Nimelt osutub käesoleva töö autori hinnangul mõlema eelnimetatud organi määrusandlusõiguse juures esimeseks küsimuseks see, kas seadusandja on EPS § 1 lõigete 5 ja 6 kui ka ÜKS § 15 lõike 1 all pidanud silmas internset või eksternset määrusandlust. See tähendab, et kui seadusandja oleks antud juhul pidanud silmas internset määrusandluse pädevust, siis võiks selles osas nii Eesti Panga kui ka ülikoolide puhul määrusandlusõiguse pädevust jaatada. Ehk sellisel juhul ei saaks enam kõneleda HMS § 88 kohase üldakti andmise õigusest, kuna sellistel määrustel puudub välismõju.

Magistritöö autorile ei ole küll otseselt teada, kas seadusandja on pidanud mõlema eelnimetatud seaduses sisalduva pädevusnormi all silmas internset või eksternset määrusandluse pädevust, kuna mõlema seaduse seletuskirjad ei olnud magistritöö kirjutamisel Riigikogu kodulehel kättesaadavad. Samas kui lugeda näiteks Eesti Panga määrusandluse pädevuse üle avalda-

¹²⁶ Vt ka Aedma jt (viide 9), lk 451.

¹²⁷ RKPSJKo 22.12.1998 nr 3-4-1-11-98, osa II ja RKPSJKo 9.02.2000 nr 3-4-1-2-2000, p 16.

¹²⁸ RKPSJKo 22.12.1998 nr 3-4-1-11-98, osa II ja RKPSJKo 9.02.2000 nr 3-4-1-2-2000, p 16.

tud artikleid, siis nendes ei räägita ainult võimalikust internset määrusandlusest.¹²⁹ Lisaks kui ka oletada, et seadusandja on EPS § 1 lõigete 5 ja 6 ning ÜKS § 15 lõike 1 all silmas ainult internset pädevust, siis puudub selliste normide järgi tegelikult vajadus, kuna internsete määruste andmine ei vaja selleks eraldi volitusnormi olemasolu.¹³⁰ Pigem võiks sellist volitusnormi pidada segadust tekitavaks. Seejuures on Eesti Panga põhikirja § 30 lõikes 2 märgitud, et Eesti Panga presidendi poolt antavad määrused on normatiivse iseloomuga õigustloovad aktid, mis antakse välja seaduste või nõukogu otsuste alusel.¹³¹ Sellest omakorda võib siiski järeldada, et Eesti Panga määruste puhul räägitakse ka nende eksternsusest.

Kui lähtuda eeldusest, et Eesti Panga määrusandluse puhul on seadusandja pidanud silmas ka eksternset määrusandlust, siis saab nõustuda sellega, et arvestades just põhiseadusest tulenevaid Eesti Panga ülesandeid, on seadusandja täna Eesti Pangale eksternse määrusandlusõiguse jätmisega ületanud PS-ist tulenevaid piire. Ehk nimetatud volitusnormi põhiseaduspärasuse juures osutub magistritöö autori jaoks põhiküsimuseks just see, kas Eesti Panga PS-i kohast tegevust on võimalik korraldada ilma temale eksternse määrusandlusõiguse andmiseta. Samas tuleb ka seadusandjal Eesti Panga tegevuse korraldamisel arvestada PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduse reservatsiooni põhimõttega ja sellega, et PS-is ei ole *expressis verbis* jäetud Eesti Pangale määrusandlusõigust. Seega võiks magistritöö autori hinnangul Eesti Panga määrusandlusõigust tulla kõne-alla ainult siis, kui sellise õiguse jätmine Eesti Pangale on PS-st tulenevate ülesannete täitmiseks möödapääsmatult vajalik. Magistritöö autori hinnangul ei ole nimetatud vajaduse vältimatust käesoleval hetkel võimalik tõdeda (st, et Eesti Panga PS-st tulenevate ülesannete täitmine on võimalik ka ilma eksternsete üldaktide andmiseta) ja seega ei saaks sellise õiguse jätmist Eesti Pangale pidada põhiseaduspäraseks.

Eeltoodu valguses jääb magistritöötöö autori jaoks küsitavaks ka ülikooliseaduse § 15 lõike 1 sõnastus ja eelkõige asjaolu, kas sellest saaks tuleneda eksterne määrusandlusõigust. Kui vaadata näiteks Tartu Ülikooli nõukogu määrusi, siis võib näha, et Tartu Ülikooli nõukogu annab kahte liiki määrusi. Esiteks neid, mis puudutavad ülikooli sisest regulatsiooni, mille hulka kuulub näiteks Tartu Ülikooli nõukogu 29. mai 2009 määrusega nr 5 vastu võetud „Tasemeõppe õppekulude hüvitamise tingimused ja kord“.¹³² Samas annab Tartu Ülikooli nõukogu ka määrusi, mis on suunatud ülikoolist väljapoole ja võivad puudutada ka isikute põhiõigusi, milleks on eelkõige õigus haridusele (PS § 37). Siia alla kuulub näiteks Tartu Ülikooli nõuko-

¹²⁹ Vt I. Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega. – Riigikogu Toimetised 2010/21 ja L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112. – Juridica 1999/10, lk 480-486.

¹³⁰ Aedma jt (viide 9), lk 267 ja RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97, p 2.

¹³¹ Eesti Panga põhikirja. Arvutivõrgus: <http://www.eestipank.ee/eesti-pank/eesti-panga-pohikiri>, 24.03.2013.

¹³² Tasemeõppe õppekulude hüvitamise tingimused ja kord. – Tartu Ülikooli nõukogu 29. mai 2009 määrus nr 5. – Arvutivõrgus: http://www.ut.ee/sites/default/files/livelink_files/kehtib_alates_30.08.10_tasemeoppe_oppekulude_huvitamine.pdf, 3.04.2013.

gu 25. novembri 2011 määrusega nr 14 vastu võetud „Tartu Ülikooli vastuvõtueeskiri 2012/2013 õppeaastal.“¹³³

Käesoleva töö autor leiab, et ülikoolide sisest määrusandlust saab pidada PS-i kohaselt lubatavaks ja ülikoolide pädevus selleks tuleneb ülikoolide autonoomiast (PS § 38). Teistsugune on olukord aga ülikoolide nende määrustega, mis on suunatud ülikoolist väljapoole ja mis võivad puudutada isikute põhiõigusi. Nii on näiteks seoses kuni 10.03.2003 kehtinud ÜKS¹³⁴ § 21 lõikega 3 märgitud, et praktikat, kus põhiõiguste piirangud paneb paika selleks vähelegitimeeritud täitevvõim koostöös iseseisvate avalik-õiguslike ülikoolidega, ei saa tulenevalt seaduse reservatsiooni ja sellega seonduvast demokraatlikust olulisuse printsiibist pidada õigustatuks.¹³⁵ Ehk kuni 10.03.2003 aastani kehtinud ÜKS § 21 lõike 3 kohaselt kehtestas üliõpilaste vastuvõtutingimused ja -korra ülikooli nõukogu ja selle kinnitas haridus- ja teadusminister. Sellega seoses on aga märgitud, et näiteks Saksa konstitutsioonikohtu käsitluse kohaselt on ülikoolidesse vastuvõtu piiramine võimalik vaid seadusega kehtestatud standardite või nende standardite kehtestamiseks spetsiaalse delegatsiooni andmise kaudu. Inimeste elukutse vaba valikut kui põhiõigust kitsendavad piirangud saab paika panna vaid seadusandja.¹³⁶ Lisaks on leitud, et kõrgharidusõigusega seonduvat piirangute sätestamist piirab ka seaduse reservatsioon. Ehk nimetatud piirangud peaksid olema vähemalt raamseaduste vormis ja madalamal seisev õigusakt võib parlamendi juhtnööre täpsustada.¹³⁷ Kui seadusandja selle õiguse madalamale (nt ülikoolile) delegeerib, peab ta vastavalt Saksa konstitutsioonikohtu seisukohale paika panema vähemalt selektsioonikriteeriumid ja nende tähtsuse järjekorra.¹³⁸

Täna kehtiva ÜKS § 13² lõike 1 kohaselt kuulub üliõpilaste vastuvõtutingimuste kehtestamine ülikooli nõukogu pädevusse. Samas sätestab ÜKS § 13² ka teatud kriteeriume, mida ülikooli nõukogu peab vastuvõtutingimuste kehtestamisel arvestama. Järelikult võib ülikoolide määrusandlusõigust vastuvõtutingimuste kehtestamisel jaatada ning selle puhul on tegemist *intra legem* määrustega. See tähendab, et volitus ülikooli vastuvõtu tingimuste kehtestamiseks ei tulene mitte ÜKS § 15 lõikest 1, vaid ÜKS § 13². Sisuliselt on ÜKS § 15 lõike 1 puhul tegemist seega pädevuse üldise alusega, mitte aga volitusega kehtestamiseks (vt selle kohta täpsemalt käesoleva töö § 9. A).¹³⁹ Eraldi küsimus on aga see, et kas sama lähenemine on kohane ka riikliku õppetellimuse väliste vastuvõtutingimuste kehtestamisel. Kuna riikliku

¹³³ Tartu Ülikooli vastuvõtueeskiri 2012/2013 õppeaastal. – Tartu Ülikooli nõukogu 25. novembri 2011 määrus nr 14. – Arvutivõrgus: http://www.ut.ee/sites/default/files/livelink_files/kehtib_alates_18.05.12_vastuvotueeski-ri_2012-13.pdf, 3.04.2013.

¹³⁴ RT I 1995, 12, 119 ... RT I 2002, 90, 521.

¹³⁵ B. Aaviksoo. Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses. – Juridica 2001/V, lk 287-295 p 3.2.

¹³⁶ Samas, lk 287-295 p 3.2.

¹³⁷ Samas, lk 287-295 p 3.2.

¹³⁸ Samas, lk 287-295 p 3.2.

¹³⁹ Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 95.

õppetellimuse väliste vastuvõtutingimuste kehtestamine on olulisel määral seotud ka ülikoolide autonoomiaga, siis võib töö autori hinnangul sellel alal tulla kõne-alla ka *praeter legem* määrusandlus avalik-õiguslike ülikoolide jaoks. Sisuliselt toetab seda lähenemist ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 6 lõige 3, mis sätestab, et põhiseadusliku institutsiooni tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldamisõigusega.

Siiski on käesoleva töö autori jaoks ülikoolide määrusandlusega seotud ka üks teine oluline küsimus. Nimelt sätestab ÜKS § 15 lõige 2, et ülikooli nõukogu seisukoht, mis sisaldab üldisi eeskirju, vormistatakse määrusena, millele kirjutavad alla rektor, rektori puudumisel prorektor ja ülikooli nõukogu sekretär, ning see tehakse teatavaks ülikooli töötajatele ning üliõpilastele. Ehk ülikooliseaduse § 15 lõikest 2 nähtuvalt tehakse ülikooli nõukogu määrused teatavaks kindlaks määratud isikutele (ülikooli töötajatele ning üliõpilastele), mis omakorda kõneleb haldusakti (eelkõige üldkorralduse) vormi kasuks. Nimelt seab ka HMS § 61 haldusakti kehtivuse eelduseks küll selle, et ta on oma adressaatidele teatavaks tehtud või kättetoimetatud, kuid välismõjuga õigusaktid peaksid käesoleva töö autori hinnangul kuuluma Riigi Teataja seaduse¹⁴⁰ § 1 lõike 1 mõtte kohaselt avaldamisele Riigi Teatajas. Nimelt nagu juba eelnevalt sai märgitud, annavad ülikoolid ka määrusi, mis võivad puudutada ka teiste isikute põhiõigusi ja seega oleks õigusriigi printsiibiga paremini kooskõlas ka ülikoolide puhul nende välismõjuga määruste avaldamine Riigi Teatajas. Tõsi, viimati nimetatut ei ole õiguskirjanduses nii üheselt veel fikseeritud. Nii on näiteks õiguskirjanduses märgitud, et õigusriigi printsiibist lähtuvalt tuleb kõik õigusaktid, sh määrused, mis sisalduvad õigusnorme (materiaalsed seadused), normiadressaatidele teatavaks teha kas nende avaldamisega Riigi Teatajas või avalikustamisega muus vormis. Lisaks nõuab välismõjuga määruste avalikustamist ka PS §-st 3 tulenev põhimõtte, mille kohaselt saavad kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused.¹⁴¹

Käesoleva töö autor leiab, et välismõjuga määruste avaldamist Riigi Teatajas toetab ka meie õiguskorras toimunud muudatused. Näiteks ei nõutud enne 1. jaanuari 2013 ka kohalike omavalitsuste kõikide määruste avaldamist Riigi Teatajas (RTS § 14 lõige 1 ja KOKS § 7 lõige 5). Käesoleval hetkel kuuluvad aga RTS § 3 lõike 1 kohaselt Riigi Teatajas avaldamisele muuhulgas kõigi teiste määrusandluseks pädevust omavate haldusorganite määrused ja tekkib küsimus, et miks peaks see ülikoolide puhul olema teistmoodi.¹⁴²

¹⁴⁰ RT I 2010, 19, 101.

¹⁴¹ K. Merusk. Õigustloovate aktide kehtivuse teoreetilisi probleeme. – Juridica 1996/7, lk 340.

¹⁴² RTS § 3 lõike 1 kohaselt avaldatakse Riigi Teatajas: 1) seadus; 2) Vabariigi Presidendi seadlus; 3) Vabariigi Valitsuse, ministri, Vabariigi Valimiskomisjoni ja Eesti Panga presidendi määrus; 4) Riigikogu otsus; 5) Vabariigi Valitsuse korraldus; 6) valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määrus.

§ 5. Määruste legitiimsuse aste

Määrused oma sisult *secundum legem* üldaktid,¹⁴³ olenemata seejuures sellest, kas tegemist on *intra legem* määrusega või *praeter legem* määrusega. Haldusmenetluse seaduse seletuskirjas on märgitud, et määrused iseenesest on seadused materiaalses tähenduses – nad on õigustloovad aktid, sarnaselt seadustega.¹⁴⁴ Teiselt poolt on kontinentaalses õigussüsteemis just seadustel õiguskorra hierarhias ülimuslik iseloom. See tähendab seda, et kõik teised õiguse allikad peavad olema vastavuses seadusest tulenevate nõuetega ja seadust saab muuta või tühistada vaid seda vastuvõtnud organ.¹⁴⁵ A.-T. Kliimann on märkinud, et sisuliselt seadusele mittevastav määrus ei evi üldpõhimõtteliselt mingisuguseid juriidilisi toimeid.¹⁴⁶ Sisuliselt ei tõusetu sellisel juhul ka küsimusi määruste ja seaduste vahelisest pädevustülist, vaid ainult määruste ebaõiguspärasusest või, kitsamini võttes, määruste ebaseaduspärasusest.¹⁴⁷ Ka „Haldusmenetluse käsiraamatus“ on märgitud, et kuna määrusandlusõigus on seadusandja poolt delegeeritud üldaktide andmise õigus, siis tähendab see seda, et määrused peavad olema kooskõlas kõrgemalseisvate üldaktidega – eelkõige seaduste ja põhiseadusega.¹⁴⁸ Ehk sisuliselt ei tohiks määruste ja seaduste regulatsiooni esemete juures olla kattumusi.

Rääkides määruste legitiimsuse astmest tuleb eraldi pöörata tähelepanu aga sellele, et mis sisulise määrusega on meil parasjagu tegemist. Ehk oluline on just eristada, kas vaadeldava määruse puhul täidab määruse väljaandja riigi ülesandeid või mitte. Seda põhjusel, et Eesti õiguskorras on määrusandluse õigus jäetud ka mitmetele autonoomsetele subjektidele (eelkõige kohalikele omavalitusustele). Õiguskirjanduses on leitud, et kui selline autonoomne subjekt annab määrusi,¹⁴⁹ mis reguleerivad neile seadusega jäetud enesekorraldusõigust (nt kohalike omavalitsuste puhul PS § 154 lõike 1 tähenduses), siis ei täida määruse väljaandja sellega riigi ülesandeid. Sellest lähtuvalt on sellised määrusi riigihaldusorganite teiste määruste (kui tsentraliseeritud õigusaktide) suhtes peetud detsentraliseeritud õigusaktideks.¹⁵⁰ Sisuliselt on tegemist autonoomse subjekti poolt välja antud *praeter legem* määrusega ja selline määrus ei pea õiguskirjanduse kohaselt olema kooskõlas kõrgemalseisvate riigihaldusorganite teiste määrustega.¹⁵¹ Tõsi, viimast asjaolu HMS-ist küll otseselt järeldada ei saa, kuna HMS § 89 ei erista määruse õiguspärasuse juures autonoomsete subjektide *praeter legem* määrusi. Seega

¹⁴³ Kliimann (viide 75), lk 182 ja Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 96.

¹⁴⁴ Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. 456 SE, § 203. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou-2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013).

¹⁴⁵ Narits (viide 25), lk 73-74.

¹⁴⁶ Kliimann (viide 75), lk 178.

¹⁴⁷ Samas, lk 178.

¹⁴⁸ Aedma jt (viide 9), lk 452.

¹⁴⁹ Mida õiguskirjanduses on nimetatud ka statuutideks. Vt selle kohta näiteks Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 98 ja ka Kliimann (viide 75), lk 183 jj.

¹⁵⁰ Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 98. Lisaks ka Kliimann (viide 75), lk 183.

¹⁵¹ Kliimann (viide 75), lk 183-184 ja Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 98.

vajaks käesoleva töö autori hinnangul viimati nimetatud asjaolu HMS-is täpsustamist kui autonoomsete subjektide *praeter legem* määrused ei peaks tõepoolest olema kooskõlas kõrgemalseisvate riigihaldusorganite teiste määrustega. Seda seepärast, et tavakäibes mõistetakse kehtiva õiguse kooskõla all, vastavust kogu kehtivale õigusele – sh ka kõrgemalseisvate riigihaldusorganite teistele määrustele.

Nii õiguskirjanduse, PS § 3 lõike 1 kui ka HMS § 89 tähenduses tuleb nõustuda lähenemisega, et kui autonoomne subjekt annab välja seaduse alusel *intra legem* määrusi, siis peavad need olema kooskõlas kõigi teiste kõrgemajõuliste määrustega.¹⁵² Seda seepärast, et *intra legem* määruste puhul peavad määruste andjad tegutsema seadusandja poolt antud volituste piires. Samamoodi peaksid käesoleva töö autori hinnangul olema HMS § 89 kohaselt ka autonoomsete subjektide *praeter legem* määrused teoreetiliselt kooskõlas kõigi teiste õigusaktidega, kuna vastasel juhul võivad tekkida rakendamisprobleemid. Seda enam, et käesoleval juhul ei pruugi õigusakti lugejal olla üheselt selge, kas tegemist on autonoomse subjekti *praeter legem* või *intra legem* määrusega, mida varasemalt võis suhteliselt lihtsalt eristada statuudi ja määruse nime kaudu. Töö autor leiab, et eeltoodud seisukoha õigsust kinnitab ka haldusmenetluse seaduse seletuskiri, kus on märgitud, et määruse materiaalne õiguspärasus eeldab sisu osas vastavust põhiseaduse ja seadustega, samuti nende alusel antud määrustega.¹⁵³ Järelikult ei saa ka HMS-i seletuskirjast täna lugeda, et autonoomsete subjektide *praeter legem* määruste materiaalne õiguspärasus ei sõltuks nende kooskõlast teiste määrustega.

Arvestades eeltoodut ja õiguskirjanduses toodud seisukohti, saab riigi ülesannete täitmise puhul välja joonistada järgmise riigi haldusorganite üldaktide hierarhia: 1) põhiseadus; 2) konstitutsioonilised seadused; 3) lihtseadused; 4) määrused. Õiguskirjanduses on küll leitud, et ka määrustel endil võiks olla hierarhia,¹⁵⁴ kuid käesoleva töö autori jaoks ei ole otseselt vajalik paigutada erinevate täidesaatvate võimude esindajate määrusi hierarhilisse süsteemi. Nimelt on HMS § 89 lõike 1 kohaselt määrus õiguspärane kui see on kooskõlas kehtiva õigusega. Kehtiv õigus tähendab aga seda, et ühe haldusorgani poolt väljastatud määrused peavad olema kooskõlas kõigi teiste kehtivate määrustega, olenemata sellest, kes selle määruse on väljastanud. Samas on määruste endi puhul hierarhia loomine problemaatilisem kui muude aktide puhul, kuna näiteks PS § 96 kolmanda lõike kohaselt kehtivad valituse määrused siis, kui nad

¹⁵² Kliimann (viide 75), lk 184.

¹⁵³ Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. 456 SE, § 204. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou-2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013)

¹⁵⁴ Nii on märgitud, et ministrite määrused peavad olema kooskõlas Vabariigi Valitsuse määrustega, kohaliku omavalitsuse puhul peavad valla- või linnavalitsuse määrused olema kooskõlas volikogu määrustega. – Aedma jt (viide 9), lk 452.

kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja.¹⁵⁵ Ehk sisuliselt on asjaomasel ministril võimalik sekkuda Vabariigi Valitsuse määrusloomesse kui ta keeldub näiteks kaasallkirja andmisest ja selles tähenduses on siin hierarhilise astmestiku loomine küsitav.

Selles tähenduses jääb tegelikult küsitavaks ka VVS § 94 lõigete 2 ja 3 regulatsioon, mis annavad Vabariigi Valitsusele õiguse tunnistada muuhulgas kehtetuks ministri määrusi nii nende ebaotstarbekuse motiivil kui ka siis kui nad ei ole vastavuses põhiseaduse ja muude seaduste ning Vabariigi Valitsuse määruste ja korraldustega. Eeltoodud sätted on küsitavad seetõttu, et PS § 94 lõike 2 kohaselt juhib siiski ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras minister. Ehk kui arvestada PS § 96 ja § 94 lõikega 2, siis on VVS § 94 lõigete 2 ja 3 puhul tegemist „tühjade“ sätetega, sest Vabariigi Valitsus ei saa võtta vastu määrusi ministri valitsemisalas ilma asjaomase ministri nõusolekuta.

¹⁵⁵ Sarnane regulatsioon Vabariigi Valitsuse määrustele kaasallkirja andmise kohta tuleneb ka VVS § 28 lõike 3 esimesest lausest.

II peatükk

Määrusandluse piiride põhiseaduslikud alused

Õiguskirjanduses on leitud, et kuna määruste andmine administratsiooni poolt kujutab endast legislatiivfunktsiooni realiseerimist, mis kuulub aga otseselt parlamenti pädevusse, siis võib see toimuda üksnes delegatsiooni alusel ja piiratud ulatuses.¹⁵⁶ Seega käsitletakse järgnevalt, et millised piirid tulenevad määrusandlusele põhiseadusest.

§ 6. Seaduslikkuse printsiip

Seaduslikkuse ehk legaliteedi printsiip tuleneb PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja see sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.¹⁵⁷ Seaduslikkuse printsiip jaotatakse kaheks: 1) seaduse prioriteedi, primaarsuse ehk ülimuslikkuse põhimõtteks ja 2) seadusliku aluse ehk seaduse reservatsiooni printsiibiks.¹⁵⁸

A. Seaduse prioriteedi, primaarsuse ehk ülimuslikkuse põhimõte

Õiguskirjanduses on märgitud, et selgitamaks määrusandlusõiguse ulatust, tuleb meil pöörduda PS § 3 juurde.¹⁵⁹ Sisuliselt tähendab PS §-s 3 nimetatud „põhiseaduse alusel“ seda, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema PS-ga kooskõlas. Seda põhimõtet ongi nimetatud ka PS-i ülimuslikkuse põhimõtteks.¹⁶⁰ Sellest järeldub, et ka täidesaatva riigivõimu teostamine võib toimuda üksnes põhiseaduse ja seaduste alusel ning samuti on selles sättes sätestatud seaduse ülimuslikkuse põhimõte, mida Saksa õigusteadlased nimetavad „*Vorrang des Gesetzes*“.¹⁶¹ Seaduse prioriteedi, primaarsuse ehk ülimuslikkuse põhimõte on ka seaduslikkuse ehk legaliteedi negatiivseks sisuks.¹⁶²

Saksa õiguses väljendub seaduse ülimuslikkuse põhimõte Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (edaspidi GG) artikli 20 lõikes 3, mis sätestab, et seadusandlus on konstitutsioonilise korra subjekt; täitevvõim ja kohtuvõim on seotud seadustega ja õigusega.¹⁶³ See tähendab, et eksekutiivvõim on oma ülesannete teostamisel ja volituste tajumisel ilma eranditeta seadustega seotud.¹⁶⁴ Saksa õiguskirjanduses on märgitud, et seaduse ülimuslikkuse põhimõte nõuab ühelt poolt seadusliku käitumist täitevvõimult ja kohtutelt. Teiselt poolt mõjub ta kui kolli-

¹⁵⁶ Merusk (viide 1), lk 13.

¹⁵⁷ K. Merusk jt. PS § 3/2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹⁵⁸ M. Ernits. PS § 11/3.4.4. – Samas.

¹⁵⁹ Merusk (viide 1), lk 13.

¹⁶⁰ K. Merusk jt. PS § 3/2.2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹⁶¹ Merusk (viide 1), lk 13.

¹⁶² K. Merusk jt. § 3/2.3. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹⁶³ Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus. – Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html (24.02.2013)

¹⁶⁴ P. Badura. Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes. 3. Aufl. Verlag C.H. Beck München 2003, lk 322.

sioonireegel, mille kohaselt kõik teised õigusaktid ei tohi minna vastuollu parlamentaarse seadusega.¹⁶⁵ Seaduse prioriteedi dogmaatiline konstruktsioon ei kaitse aga sellise poliitilise praktika eest, kus seadusandja põgeneb vastutuse eest ja delegeerib liiga palju õigusloome väljatöötamist täitevvõimule.¹⁶⁶

Õiguskirjanduses on viidatud, et seaduse prioriteedi põhimõttel on kaks poolt. Esiteks ütleb kõrgema õiguse kehtimise prioriteet, et madalama õigusega ei saa määrata kõrgema õiguse sisu, vaid madalam õigus peab olema kõrgema õigusega kooskõlas.¹⁶⁷ Teiseks nõuab aga madalama õiguse rakendamise prioriteet seda, et kui on olemas madalam norm, siis tuleb seda rakendada esmajärjekorras.¹⁶⁸ Seaduse primaarsuse põhimõte on seotud ka PS §-ga 139, mille lõikest 1 tulenevalt teostab õiguskantsler järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Ka Riigikohus on viidanud, et PS § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest lähtuvalt on Riigikohus ka viidanud, et näiteks Vabariigi Valitsuse puhul tähendab PS § 87 punktis 6 tulenev pädevus ka kohustatust tagada mitte üksnes määruse andmise ajal selle kooskõla põhiseaduse ja seadusega, vaid ka kohustust jälgida varem kehtima hakanud määruste kooskõla uute seadustega.¹⁶⁹

B. Seadusliku aluse ehk seaduse reservatsiooni printsiip

Seadusliku aluse põhimõte sisuks on, et igal põhiõiguse riivel peab olema seaduslik alus.¹⁷⁰

Või nagu on öelnud ka Riigikohus, vajab seadusliku aluse põhimõte kohaselt põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust.¹⁷¹ Seadusliku aluse põhimõtet konkretiseerivad üksikute põhiõiguste piirklauslid, nähes ette tingimused, mis peavad olema täidetud konkreetse põhiõiguse piiramisel.¹⁷² Seadusliku aluse põhimõtet kordavad Vabariigi Valitsuse määruse puhul PS § 87 punkt 6 ja VVS § 26 lõige 1, ministri määruse puhul PS § 94 lõige 2 ja VVS § 50 lõige 1 ning kohalike omavalitsuste puhul PS § 154 lõige 1.

Lihtsustatult öeldes on seadusliku aluse põhimõte puhul tegemist põhimõttega: „mis pole lubatud on keelatud“.¹⁷³ Lisaks üldisele loale riigivõimu teostada on võimu teostamise volitust vaja ka konkreetsel võimuorganil (mitte riigil üldiselt) – seadusliku aluse põhimõttel on seega

¹⁶⁵ R. Herzog, B. Grzeszick jt. Grundgesetz kommentar . Band II, teil B. Verlag C.H.Beck München 2012, äären 73/GG art 20 komm.

¹⁶⁶ P. Badura, jt . Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Auflage, lk 142.

¹⁶⁷ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹⁶⁸ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.2.2. – Samas.

¹⁶⁹ RKPSJKo 6.10.1997 nr 3-4-1-2-97, p 4.

¹⁷⁰ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹⁷¹ RKPSJKo 13.06.2005 nr 3-4-1-5-05, p 9.

¹⁷² K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹⁷³ T. Annus. Riigiõigus. [Tallinn]: Juura 2006, lk 78.

nii sisuline kui protsessuaalne dimensioon.¹⁷⁴ Nii on seaduse reservatsiooni nõuet Riigikohus kõige enam käsitlenud määrusandluse juures, kuid on tunnustanud seda ka kui üldist riigiõigusliku põhimõtet.¹⁷⁵

Nagu käesoleva töö §-s 5 sai märgitud, et kuna määrusandlusõigus on seadusandja poolt delegeeritud üldaktide andmise õigus, siis tähendab see seda, et määrused peavad olema kooskõlas kõrgemalseisvate üldaktidega – eelkõige seaduste ja põhiseadusega. Samas kuna tegemist on delegeeritud õigusega, siis peab määrusandlus olema formaalselt ja materiaalselt esmajoonel kooskõlas volitusnormiga. Rangelt võttes saab määruse kooskõla põhiseadusega ilma seaduslikkuse vaheastet läbimata kontrollida ainult kahel juhul: esiteks kui määrus on antud ilma seadusliku aluseta, tuginedes (piirkondlikule või valdkondlikule) autonoomiale või teiseks kui täidesaatva võimu organ annab määruse ilma igasuguse õigusliku aluseta.¹⁷⁶ Kõigil muudel juhtudel peab määrus lähtuvalt õigusnormi hierarhiast ja olema kooskõlas selle aluseks oleva volitusnormiga.¹⁷⁷ Riigikohus on ka viidanud, et seadusele vastavus tähendab seaduse reservatsiooni printsiibi juures muuhulgas ka nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.¹⁷⁸ Sama nõue tuleneb ka HMS § 90 lõikest 1.¹⁷⁹

Lähtudes eeltoodust tuleb tunnustada seadusliku aluse põhimõtte olulisust. Nii on ka Riigikohus korduvalt viidanud, et seadusliku aluse põhimõtte laieneb ka kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigikohus viitas, et kohaliku omavalitsuste üksuste jaoks tuleneb seadusliku aluse põhimõtte PS § 3 lõikest 1, mille kohaselt peavad nad oma võimu teostamisel lähtuma põhiseadusest ja nii riigi kui ka endi kehtestatud õigusaktidest.¹⁸⁰ Samamoodi on märgitud, et kuna kohalikud omavalitsused on põhiõiguste adressaat ehk subjekt, siis tähendab see põhiõiguste tagamise kohustust ja samuti seda, et nad ei tohi kitsendada põhiõigusi ilma seadusliku aluse ja põhjendatud vajaduseta.¹⁸¹

Olenemata sellest, et seadusliku aluse põhimõtte laieneb ka autonoomsetele subjektidele, on selle juures olemas ka teatud erisused. See tähendab, et just autonoomsete subjektide määrusandluse puhul, tuleb lisaks parlamendireservatsioonile, nende puhul tunnustada ka autonoomiaga seotud enesekorraldusõigust. Ehk nagu on ka Riigikohus viidanud, tähendab ene-

¹⁷⁴ Samas, lk 78 ja RKKKo 10.04.2006 nr 3-1-1-7-06, p 8.2.

¹⁷⁵ Annus (viide 173), lk 78-79.

¹⁷⁶ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

¹⁷⁷ Samas.

¹⁷⁸ RKPSJKo 13.06.2005 nr 3-4-1-5-05, p 9.

¹⁷⁹ Nimelt ütleb ka HMS § 90 lõige 1, et määrus tuleb anda kooskõlas volitusnormi piiridega.

¹⁸⁰ RKPSJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 46.

¹⁸¹ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2002, lk 205.

sekorraldusõigus seda, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed ning neil on üldjuhul õigus ise kindlaks määrata oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord.¹⁸² Oluline on seejuures arvestada sellega, et ka autonoomia ise võib olla piiratud. Näiteks on kohalike omavalitsuste puhul küsimuste ring millele autonoomia laieneb sätestatud KOKS §-s 6.

Seaduse reservatsiooni üheks osaks on ka parlamendireservatsioon, mis ütleb, et: „[s]eda, mida põhiseaduse järgi on [...] kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluste tingimustel.“¹⁸³ Seoses sellega on näiteks E. Maddison märkinud juba 4. ja 5. aprillil 1929 Tallinnas toimunud VIII Õigusteadlaste päeval, et 1920 aasta Eesti Vabariigi põhiseadus nõudis, et teatavad alad oleksid tingimata korraldatud seadustega.¹⁸⁴ Näiteks sätestas 1920 aasta PS § 8 lõige 2, et: „[k]edagi ei või jälgida muidu kui seadustes ettenähtud juhtumitel ja korras“; § 9, et „Eestis ei või karistada kedagi tema teo pärast ilma, et see tegu karistusväärseks oleks tunnistatud seaduses, mis enne selle teo kordasaatmist maksma hakanud“; § 10 teine lause, et „[e]i või olla tungimist eluasemesse või selle läbiotsimist muidu kui juhtumistel ja nõuete täitmisel, mis on seaduses tähendatud“, jne. Samamoodi oli ka 1937 aasta Eesti Vabariigi põhiseaduses¹⁸⁵ ära toodud teatavad alad, mida sai reguleerida üksnes seadustega. Näiteks sätestas 1937 aasta PS § 7 lõige 2, et: „[k]odakondsuse omandamise ja kaotamise lähemad tingimused määrab seadus“; § 10 lõige 2, et: „[k]edagi ei või vahistada ega isikulises vabaduses kitsendada muidu kui seaduses ettenähtud juhtudel ja korras“; § 11, et: [k]edagi ei või karistada tema teo pärast, kui see tegu ei ole karistatavaks tunnustatud seaduses, mis jõustunud enne selle teo toimepanemist.“

Ka kehtivas PS-is võime leida mitmeid valdkondi, kus PS ütleb otse, et seda valdkonda on võimalik reguleerida üksnes seadustega. Näiteks sätestab PS § 2, et Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus; § 20, et „[v]abaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras: [...]“; § 21 kolmas lause, et „[k]uriteos kahtlustatava õigust teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele võib piirata ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.“; § 24 lõige 3 teine lause, et: [k]ohus võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras oma istungi või osa sellest kuulutada kinniseks riigi- või ärisaladuse, kõlbluse või inimeste

¹⁸² RKPSJKo 2.05.2005 nr 3-4-1-3-05, p 42.

¹⁸³ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö ja RKPSJKo 12.01.1994 nr III-4/A-1/94.

¹⁸⁴ Maddison (viide 91), lk 390.

¹⁸⁵ RT 1937, 71, 590.

perekonna- ja eraelu kaitseks või kui seda nõuavad alaealise, kannatanu või õigusemõistmise huvid.“, jne.

Nagu eelnevast võib näha on ainult seadustega reguleeritavate valdkondade puhul tegemist aladega, kus PS ütleb otse, et seda ala saab reguleerida üksnes seadustega. Ehk nagu ütles ka E. Maddison oleksid need alad, kus õiguse loomine peaks sündima üksnes seadustega. Nende põhiseadusega tähistatud alade kohta on maksma pandud põhimõtte, mida saksa õigusteadlased tunnevad nimetuse all „*Vorbehalt des Gesetzes*“.¹⁸⁶ Sellest oleks otsene järeldus, et teistel aladel, mis PS-is ei ole *expressis verbis* määratud seadusandluse kompetentsi või mille kohta ei ole maksma pandud põhimõtte *Vorbehalt des Gesetzes*, on õiguslike normide loomine PS-iga võimaldatud ka teisel, st määrusandlikul teel, kuid seda tingimusega, et nende loomisel on maksev seaduse ülimuslikkuse põhimõtte PS § 3 mõttes (*Vorrang des Gesetzes*).¹⁸⁷ Lisaks on võimalikud ka muud kriteeriumid, millest tuleb juttu töö järgmises paragrahvis.

PS-i kohaselt ainult seadustega reguleeritavate valdkondadega on esinenud probleeme mitmel korral ka Eesti õiguspraktikas. Näiteks võttis Riigikogu 14. oktoobril 1997 vastu tollitariifi-seaduse¹⁸⁸, mille § 15 lõige 3 sätestas, et: „[r]akendatavad tollitariifi määrad vahemikus nullist kuni käesoleva seaduse lisas esitatud maksumääradeni kehtestab ja tühistab Vabariigi Valitsus“ ja lõige 5 sätestas, et: „[e]ritollitariifi määrad kehtestab ja tühistab, sõltumata nende rakendamise ajast, Vabariigi Valitsus“. Selle peale esitas 19. jaanuaril 1998 õiguskantsler Riigikohtule taotluse, tunnistada tollitariifiseaduse § 15 lõiked 3 ja 5 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Riigikohus märkis oma 23. märtsi 1998 otsuses, et: „[p]õhiseaduse § 113 kohaselt sätestab seadus riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed. See säte asub Põhiseaduse VIII peatükis „Rahandus ja riigieelarve“ ja moodustab nimetatud peatüki tähenduses ühe osa abinõude süsteemist riigi kõigi tulude ja kulude eelarve koostamise, selle vastuvõtmise ja täitmise tagamisel. Eelnevast lähtuvalt tuleb riikliku maksu seadusega sätestamise nõuet mõista nii, et see hõlmaks ka maksumäära. [...]“.¹⁸⁹ Riigikohus viitas, et riiklike maksude seadusega sätestamise nõuet väljendavad ka PS §§ 106 ja 110 ning leidis, et tollitariifiseadusega tollimaksu kehtestamise ja maksumäärade sätestamise delegeerimine Vabariigi Valitsusele on vastuolus PS §-ga 113.¹⁹⁰ Selline vastuolu tähendab omakorda PS § 102 rikkumist, kuna pole järgitud selles paragrahvis sätestatud nõuet – seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega.¹⁹¹

¹⁸⁶ Maddison (viide 91), lk 391.

¹⁸⁷ Samas, lk 391-392.

¹⁸⁸ RT I 1997, 78, 1321.

¹⁸⁹ RKPSJKo 23.03.1998 nr 3-4-1-2-98, p IV.

¹⁹⁰ RKPSJKo 23.03.1998 nr 3-4-1-2-98, p IV.

¹⁹¹ Samas, p IV.

Analoogse, ainult seadustega reguleeritavate alade, rikkumisena käsitles Riigikohus oma 19. detsembri 2003 otsuses ka kohtutäituri seaduse¹⁹² § 21 lõiget 2 (1. märtsist 2001 kuni 13. oktoobrini 2003 kehtinud redaktsioonis) ning justiitsministri 16. veebruari 2001 määrust nr 16 „Kohtutäituri tasumäärad“¹⁹³. Riigikohus viitas ka selles lahendis, et PS § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.¹⁹⁴ Riigikohus märkis, et PS § 113 kaitsealas on avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. PS § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.¹⁹⁵ Kuna riigi ülesannete täitmist rahastatakse eeskätt riiklike maksude ja lõivude arvelt, leidis Riigikohus, et lähtudes kohtutäituri ülesannetest ning tasu olemusest on kohtutäituri tasu avalik-õiguslik kohustus PS § 113 mõttes.¹⁹⁶ Seega kuulub kohtutäituri tasu PS § 113 kaitsealasse ja selline tasu tuleb sätestada seadusega.¹⁹⁷

Võib märkida, et maksude allutatus seadusandlusele ei ole omane ainult Eestile. Näiteks sätestab Šveitsi konstitutsiooni artikli 127 lõige 1, et maksude määratluse, maksumaksjate ringi, maksu objekti ja selle arvestuse põhialused peavad olema reguleeritud seadustega.¹⁹⁸

§ 7. Seaduse reservatsiooni täiendavad põhiseaduslikud alused

Kuna seaduse reservatsiooni põhimõtte ei tulene ainult PS § 3 lõike 1 esimesest lausest, siis tuleb määruste andmisel arvestada ka teiste põhiseaduslike piiridega, mis on iseenesest ka seotud seaduse reservatsiooni põhimõttega. Riigikohus on viidanud, et seadusereservatsiooni nõue tuleneb ka õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest.¹⁹⁹ Seega käsitletakse alljärgnevat lähemalt määrusandlusele laienevaid täiendavaid piiranguid.

A. Demokraatia printsiip

Demokraatia põhimõtte on mitmetahuline printsiip, mis tuleneb PS-st 10 ja reguleerib riigivõimu legitimatsiooni protsessi.²⁰⁰ Demokraatia põhimõtte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ja põhiväärtustest ning see hõlmab organite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvad küsimused ning mõjutab kõiki poliitilise tahte kaju-

¹⁹² RT I 2001, 16, 69.

¹⁹³ RTL 2001, 22, 304.

¹⁹⁴ RKPSJKo 19.12.2003 nr 3-4-1-22-03, p 17.

¹⁹⁵ Samas, p 17.

¹⁹⁶ Samas, p 18.

¹⁹⁷ Samas, p 19.

¹⁹⁸ Šveitsi konstitutsioon. – Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html, 25.02.2013.

¹⁹⁹ RKÜKo 3.12.2007 nr 3-3-1-41-06, p 21.

²⁰⁰ M. Ernits. PS § 10/3.3. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

nemise astmeid.²⁰¹ Demokraatia printsiip eeldab, et riigi põhiotsused võetakse vastu formaalsete seadustega, see tähendab, et üksnes rahva poolt valitud ja sellega demokraatlikult legitiimeeritud parlament on õigustatud kehtestama norme, millel on oluline tähendus kodanike jaoks.²⁰² Ehk sisuliselt on demokraatia printsiip seotud ka parlamendireservatsiooniga, mis tuleneb PS § 3 lõike 1 lausest 1 ning mille järgi saab riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.²⁰³ Seega kui riigivõimu võib teostada üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, siis peab seadusandja otsustama kõik olulised küsimused riigis.²⁰⁴ Viimati nimetatud küsimustega seoses on Saksa Konstitutsioonikohtu lahendite alusel Saksa juristide poolt välja töötatud „olulisuse teooria“ (*Wesentlichkeitstheorie*), mille kohaselt riigi olulised otsused tuleb vastu võtta parlamendi poolt formaalsete seadustega.²⁰⁵

Olulisuse teooria on seotud parlamendi reservatsiooni põhimõttega just sellepärast, et see teooria on seotud seadusliku aluse (seaduse reservatsiooni) põhimõtte laienemisega.²⁰⁶ See tähendab, et kui õigusteoorias kehtib seaduse ülimuslikkuse põhimõtte vaieldamatult kogu avaliku halduse kohta, siis seaduse reservatsiooni kehtivusala on olnud küsitav ja vaieldav.²⁰⁷

Seadusliku aluse põhimõtte tekkis 19. sajandil konstitutsioonilise monarhia riigiõigusliku vahendina ja see piirdus algselt kodanike õigusi piirava haldusega. Seaduse reservatsiooni ülesanne oli kindlustada era- ja avaliku sfääri monarhistliku täidesaatva võimu eest ja siduda vajalikke sekkumisi seaduslikus vormis rahvaesinduse nõusolekuga.²⁰⁸ Sellest tekib küsimus, milliseid valdkondi ja asjaolusid seadusliku aluse põhimõtte hõlmab, ehk mida peab seadusandja seadusliku aluse põhimõtte kehtivusala ulatuses ise korraldama, mida ta võib määruste andjale edasi delegeerida ja kui täpsed peavad olema seadused.²⁰⁹ Selle määrabki olulisuse teooria.

Olulisuse teooria on kasutusele võtnud ka Riigikohus. Nimelt on Riigikohus korduvalt viidanud, et seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Riigikohus on märkinud, et põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam

²⁰¹ Samas.

²⁰² Merusk (viide 56), lk 43.

²⁰³ M. Ernits. Päris algusest, täitsa lõpust ja inimväärikusest. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. [Tartu]: Tartu Ülikooli kirjastus 2011, lk 263.

²⁰⁴ Samas, lk 263.

²⁰⁵ Merusk (viide 56), lk 43.

²⁰⁶ Maurer (viide 16), lk 74.

²⁰⁷ Samas, lk 74.

²⁰⁸ Samas, lk 74.

²⁰⁹ Samas, lk 75.

põhiõiguste kaitse.²¹⁰ Seega tekib küsimus, et mida tuleb pidada olulisuse teooria seisukohalt oluliseks.

Nii eesti kui ka saksa õiguskirjanduse kohaselt on oluliseks peetud eelkõige küsimusi, mis on põhiõiguste seisukohalt olulised ja seda põhimõtet kinnitab ka Riigikohtu praktika.²¹¹ Lisaks põhiõiguste seisukohalt olulistele küsimustele, väljendab parlamendireservatsiooni ka PS § 104 lõige 2, mis näeb ette kataloogi regulatsioonidest, mida saab vastu võtta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Kui üht regulatsiooni saab vastu võtta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega, siis järelikult saab seda vastu võtta ainult Riigikogu ja seega on see otsus reserveeritud parlamendile.²¹² Viimati nimetatud põhimõtet on kinnitanud ka Riigikohus oma 5. veebruari 1998 otsuses, märkides, et valimisseadused kuuluvad PS § 104 lõike 2 kohaselt nende seaduste hulka, mille vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust. Valimisõigust puudutavate otsustuste tegemine ja valimistingimuste kehtestamine on seadusand- ja pädevus, mida ta ei saa delegeerida täitevvõimule.²¹³

Seoses olulisuse teooriaga on Riigikohus viidanud ka sellele, et kui mingi valdkonna regulatsioon peaks parlamendireservatsioonist olema allutatud Riigikogule, siis ei saa Riigikogu seda ka edasi delegeerida. Siin on eelkõige tegemist olukorraga, kus PS ütleb otse, et seda küsimust saab lahendada üksnes seadusandluse kaudu. Ehk olulisuse kriteerium hõlmab enda alla ka PS-is *expressis verbis* sätestatud parlamendireservatsiooni. Nii on näiteks Riigikohus oma 14. jaanuari 1994 otsuses märkinud, mis puudutas operatiivtehniliste erimeetmete kasutamist, et PS §§ 11, 26, 33, 43 kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ja seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Riigikohus viitas, et sellest lähtuvalt oleks Riigikogu pidanud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise konkreetset juhud ja üksikasjaliku korra ning sellega seonduva õiguste võimalikud piirangud ise kehtestama, mitte aga neid delegerima kaitsepolitsei ametnikele ja riigikohtunikule. Seda, mida põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.²¹⁴ Sealt edasi on Riigikohus märkinud ka näiteks seda, et kuna PS § 29 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning „seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimu-

²¹⁰ RKÜKo 3.12.2007 nr 3-3-1-41-06, p 21; RKPSJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02; RKPSJKo 2.06.2008 nr 3-4-1-19-07, p 25.

²¹¹ Vrd nt Maurer. (viide 16), lk 75 ja K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö. Riigikohtu praktika osas vaata näiteks RKÜKo 3.12.2007 nr 3-3-1-41-06, p 21; RKPSJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02.

²¹² Ernits (viide 203), lk 263 ja K. Merusk jt. PS § 3/2.1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²¹³ RKPSJKo 5.02.1998 nr 3-4-1-1-98, p III. Lisaks ka RKPSJKo 4.11.1998 nr 3-4-1-7-98, p 2 seoses valimisseadusega, viidates, et konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooni-normid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse.

²¹⁴ RKPSJKo 14.01.1994 otsus nr III-4/1-1/94.

sed ja korra“, siis ei saa vastavaid tingimusi ja korda kehtestada Vabariigi Valitsus ka siis, kui seaduses on sellekohane delegatsioon.²¹⁵

Tuleb täpsustada, et olulisuse kriteerium ei põhine, nii nagu võiks esmalt oletada, asja olemusel (asja iseloomul), vaid sellel, kui tähtis, kaalukas, põhjapanev, otsustav, intensiivne jne on regulatsioon PS-i seisukohalt. Seejuures ei etenda tähtsat osa mitte ainult põhiõigusi omavate kodanike huvid, vaid ka üldsuse, neid täiendavad või neile vastupidised huvid.²¹⁶ Mida olulisem on asjaolu avalikkuse ja/või kodaniku jaoks, seda kõrgemad nõudmised seadusandjale esitatakse.

Võib märkida, et teoreetiline kirjandus on küll kritiseeritud või isegi eitatud olulisusteooriat, kuid sellise kriitika osakaal väheneb.²¹⁷ Siinjuures on oluline pöörata tähelepanu sellele, et ka olulisusteoorial on oma tähendus ja piirid:

- 1) olulisuse teooria jätab muutumatuks püsima traditsioonilise riive seadusliku aluse ning ei redutseeri seaduslikku alust üksnes olulistele otsustele;
- 2) seadusliku aluse laiendatud osa põhineb seotusel põhiseadusega ning sellele teadaolevalt ei ole olulisuse teooria selle suhtes konstitutiivne, vaid ainult konkretiseerib seda;
- 3) olulisuse teooriat ei kohaldata sel konkreetsel juhul, kui seadusliku regulatsiooni nõue tuleneb põhiseadusest endast.
- 4) laiendatud seaduslik alus kehtib ainult riigi ja kodaniku vahelise suhte kohta, mitte riigi sisevaldkonna kohta, nt mitte selles valdkonnas olulise pädevuste piiritlemise kohta.²¹⁸

Riigikohtu praktikas on olulise põhimõtte siiani leidnud käsitlemist kolmel juhul: 1) nii olulist mitte sisaldava volitusnormi; 2) ilma seadusliku aluseta antud põhiõigusi piirava määruse; 3) kui ka volitust ületava põhiõigusi piirava määruse põhiseadusvastaseks tunnistamisel.²¹⁹ Siinjuures tuleb nõustuda Madis Ernitsa seisukohaga, et viimase kahe juhu piiritlemine võib üldiselt sõnastatud volituse puhul osutuda keeruliseks.²²⁰

B. Õigusriigi printsiip

Õigusriigi printsiip tuleneb PS §-st 10 ja reguleerib legitiimse riigivõimu toimimise sisu, ulatust ja viisi.²²¹ Nii sätestab PS § 10, et käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest

²¹⁵ RKPSJKo 6.10.1997 nr 3-4-1-2-97, p 1.

²¹⁶ Maurer (viide 16), lk 75.

²¹⁷ Samas, lk 75.

²¹⁸ Samas, lk 75.

²¹⁹ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö ja Ernits (viide 203), lk 263.

²²⁰ Ernits (viide 203), lk 263.

²²¹ M. Ernits. PS § 10/3.4. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Õigusriik on riigikorraldus, kus lisaks seadustele, mida järgitakse on olemas ka põhiõigused, võimude lahusus, sõltumatud kohtud ja seadusi järgiv haldus.²²² See on nii formaalne õigusriik laiemas tähenduses kui ka kodanik – liberaalne õigusriik.²²³ Järelikult tuleb ka õigusriigi printsiibi formaalsest käsitlusest, et täidesaatev võim on kohustatud määruste andmisel arvestama kehtivate seadustega.

Õigusriigi printsiibi osaks on ka õiguskindlus, mille osadeks on süstemaatiliselt ka õigusselgus (PS § 13 lõige 2) ja usalduse kaitse.²²⁴ Õiguskindlus tähendab kõige üldisemas plaanis seda, et õiguste eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas.²²⁵ Praktikas on õiguskindluse printsiibiga vastuolus olevaks peetud näiteks seda kui kohaldatakse määrust, mis põhineb kehtetul delegatsiooninormil.²²⁶ Õigusselguse põhimõtte keelab riigivõimu omavoli, st tagab, et üksikisikul on võimalik riigorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Niisiis nõuab õigusselguse põhimõte, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt. Samas ei ole õigusselguse aste kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema need normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule panna peale kohustusi.²²⁷ Järelikult peaksid ka määrused olema piisavalt täpselt sõnastatud ja samamoodi peaks seadusandja piisavalt täpselt sõnastama ka volitusnormi.

Usalduse kaitse põhimõtte osaks on ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeld.²²⁸ See tähendab, et täidesaatev võim on määruste andmisel kohustatud hoiduma selliste määruste andmisest, mis võivad avaldada ebasoodsat tagasiulatuvat mõju. Positiivsete tagasiulatuvate mõjudega määruste vastuvõtmine PS-i kontekstis keelatud ei ole.

C. Põhiõigused

Vaadates määrusandluse piire seadusliku aluse põhimõtte kontekstis, on oluline pöörata tähelepanu seadusliku aluse tähendusele põhiõiguste piiramisel. Nimelt nagu juba eelnevalt sai märgitud, on Riigikohus oma varasemas praktikas korduvalt rõhutanud põhimõtet, et PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja PS §-st 11 tulenevalt, tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjärgulise õigusaktiga.²²⁹ Samas on Riigikohus seda seisukohta ka täpsustanud, märkides, et see põhimõte ei ole absoluutne. Riigikohus on viidanud, et põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada

²²² Samas.

²²³ Samas.

²²⁴ M. Ernits. PS § 10/3.4.3 ja § 13/5. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²²⁵ RKPSJKo 23.03.1998 nr 3-4-1-2-98, p IX.

²²⁶ RKPSJKo 22.02.2001 nr 3-4-1-3-01, p 11.

²²⁷ RKPSJKo 15.12.2005 nr 3-4-1-16-05, p 21.

²²⁸ M. Ernits. PS § 10/3.4.3.2. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²²⁹ RKPSJKo 11.10.2001 nr 3-4-1-7-01, p 15; RKPSJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02, p 24.

täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.²³⁰ Siinjuures on vajalik vahet teha, et millise konkreetse põhiõiguse piirangut kavandatakse. Nimelt saab lähtuvalt seadusereservatsioonis sisalduvast piiranguklauslist, põhiõigused jaotada kolmeks:

- 1) lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigused,
- 2) kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigused ja
- 3) nullreservatsiooniga ehk ilma seadusereservatsioonita põhiõigused.²³¹

Eeltoodud vahetegu on oluline, kuna sõltuvalt seadusereservatsioonis sisalduvast piiranguklauslist, tuleb võtta ka seisukoht vastava põhiõiguse piiramise võimaluse suhtes määrusandluse korras. Nii on lihtsa seadusereservatsiooni puhul tegemist lihtvolitusega seadusandjale põhiõiguste piiramiseks.²³² Oma olemuselt lihtne seaduse reservatsioon ei lisa midagi PS-i poolt esitatavatele õiguspärasuse nõuetele. Lihtne seaduse reservatsioon ütleb vaid, et põhiõigust tohib riivata.²³³ Lihtsat seadusereservatsiooni sisaldab näiteks PS § 29 lõige 1. Formaalõiguslikus mõttes saab lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigust piirata, kas seadusega või seaduse alusel. Ehk lihtsa reservatsiooniga põhiõigusi on võimalik sisuliselt piirata ka määrusega, kuid seda ainult seadusest tuleneva volitusnormi alusel. See tähendab, et iga täitevvõimu riive peab lõppastmes olema taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile.²³⁴

Erinevalt lihtsast seadusereservatsioonist, sisaldavad kvalifitseeritud seadusereservatsioonid lisanõudeid, millele riive peab vastama.²³⁵ Seejuures eristatakse kvalifitseeritud seadusereservatsiooni juures formaalõiguslike ja materiaalõiguslike lisanõudeid. Formaalõiguslikes lisanõueteks võivad näiteks olla välisleping ja Vabariigi Valitsuse otsus (PS § 36 lõige 2), kohtu luba (PS § 43 teine lause), jne.²³⁶ Materiaalõiguslikud lisanõuded moodustavad aga põhjuste kataloogi, millest peab seadusandja lähtuma vastava põhiõiguse piiramisel.²³⁷ Näiteks PS § 20 lõikes 2 toodud loetelu.

PS sätestab ka põhiõigusi, mille puhul on piiramisvolitus jäetud aga sootuks *expressis verbis* sätestamata. Sellisel juhul on tegemist nullreservatsiooniga ehk ilma seadusereservatsioonita põhiõigusega.²³⁸ Selliste põhiõiguste piiratavuse osas on väljendatud erinevaid seisukohti,

²³⁰ RKÜKo 3.12.2007 nr 3-3-1-41-06, p 22.

²³¹ M. Ernits. PS 2. ptk, p 8. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²³² M. Ernits. PS 2. ptk, 8.1. – Samas.

²³³ Samas.

²³⁴ Samas.

²³⁵ Samas.

²³⁶ Samas.

²³⁷ Samas.

²³⁸ Samas.

kuid valitseva seisukoha kohaselt piiramatuid põhiõigusi ei ole.²³⁹ Sellist arusaama väljendas ka Riigikohus oma 26. augusti 1997 otsuses, märkides, et kaasaegses õigusteoorias valitseb ühene seisukoht, et ühiskonnas ei saa olla absoluutseid piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mõne teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paramatult põhiõiguste piiramise vajadus.²⁴⁰

PS-i kommentaarides on märgitud, et ilma seadusereservatsioonita põhiõiguste piiramine peaks olema lähtuvalt PS-i ülesehitusest veel keerukam, kui kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõiguste puhul.²⁴¹ Kuid nagu juba eelnevalt sai märgitud ei tähenda see veel seda, et neid põhiõigusi ei saaks piirata. Nii on ka Riigikohus viidanud, et reservatsioonita põhiõiguste piiramise legitiimse õigustusena saab arvestada vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslike väärtusi.²⁴² Ehk sisuliselt on ilma seadusereservatsioonita põhiõiguste piiramine võimalik, kuid selleks on vaja kaalukat põhjust.²⁴³ See, milleks saab pidada kaalukat põhjust, sõltub tõenäoliselt juba iga konkreetse kaasuse asjaoludest. Praktikas on Riigikohus seoses pidanud kaalukaks põhjusteks teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.²⁴⁴

§ 8. Seaduse reservatsiooni ulatus ja regulatsiooni tihedus

Haldusmenetluse seaduse seletuskirjas on märgitud, et seaduse reservatsioon laieneb küll valdavale osale halduse väljapoole suunatud tegevusest, kuid erinevalt seaduse ülimuslikkusest ei ole ta absoluutne. Eelkõige laieneb seaduse reservatsioon põhiõigustesse ja vabadustesse sekkumisele ja muudele ühiskonnas olulistele küsimustele (vt selle kohta lähemat töö § 7. A).²⁴⁵ Seaduse reservatsiooni ulatust ja regulatsiooni tihedust, tuleks eraldi vaadata soodustava ja koormava halduse puhul.

A. Koormav haldus

Riigikohus on korduvalt viidanud, et PS-i § 3 esimese lõike esimene lause ja PS § 11 esimene lause lubavad isiku põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes Riigikogu poolt või rahvahääletusel vastuvõetud seadusega sätestatud juhtudel ja korras.²⁴⁶ Sellest lähtuvalt on Riigikohus märkinud, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega

²³⁹ M. Ernits. Põhiõigused kui väärtusotsused Riigikohtu praktikas. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. [Tartu]: Tartu Ülikooli kirjastus 2011, lk 180.

²⁴⁰ RKKKo 26.08.1997 nr 3-1-1-80-97, I osa.

²⁴¹ M. Ernits. PS 2. ptk, p 8.3. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²⁴² RKÜKo 28.04.2004 nr 3-3-1-69-03, p 28.

²⁴³ M. Ernits. PS 2. ptk, p 8.3. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²⁴⁴ RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 28.

²⁴⁵ Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. 456 SE, § 165. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou-2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013)

²⁴⁶ RKPSJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02, p 24; RKPSJK 12.01.1994 otsus nr III-4/A-2/94; RKÜKo 3.12.2007 nr 3-3-1-41-06, p 22.

tohi nende sätestamist delegeerida täidesaatvale võimule. Iseäranis on seoses põhiõigustega peetud oluliseks nende piirangute seadmise ulatuse küsimust.²⁴⁷ Riigikohus on viidanud ka sellele, et täidesaatev võim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.²⁴⁸ Samas on Riigikohus selgitanud, et seadus peab määratlema raamid, mille sees täidesaatev võim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.²⁴⁹ Viimati nimetatud käsitlust on nimetatud ka nn „raamiteooriaks“.²⁵⁰

Kuigi eeltoodust võib jääda mulje, et täidesaatval võimul ei ole üldse võimalik määrustega põhiõiguste piiranguid seda, siis päris nii ühene see ei ole. Nii on Riigikohus oma hilisemas praktikas seda seisukohta täpsustanud ja märkinud, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.²⁵¹ Samas lahendis ei välistanud Riigikohus ka seda, et selge ja piisavalt määratletud volitusnormi alusel võiks määrusega kohalike eripärade arvestamisele suunatud omandiõiguse piirangute kehtestamine olla põhiseadusega kooskõlas.²⁵²

Eeltoodust nähtub, et seaduse reservatsiooni ulatus ja regulatsiooni tihedus sõltub koormava halduse puhul piirangu (sekkumise) intensiivsusest. Ehk mida intensiivsem on piirang, siis seda kõrgemad nõudmised seab see seaduses sisalduva regulatsiooni tihedusele ja volitusnormi ulatusele.

Sisuliselt toetab sama lähenemist ka Saksa õiguskirjandus, kus on samuti leitud, et mida rohkem puudutab regulatsioon iga üksiku kodaniku põhiõigusi ja mida rohkem neid õigusi ohustatakse, seda olulisem on mõju avalikkusele; mida vaieldavam on probleemistik avalikkuses, seda täpsem ja kitsam peab olema seaduse regulatsioon.²⁵³ Järelikult on olemas astmestik, mis algab üsna olulistest asjaoludest ja mida võib reguleerida ainult seadusandja, sellele järgnevad vähem olulised asjaolud, mida võib sätestada ka seadusega volitatud määruse andja, kuni mitteiluliste küsimusteni, mida seadusliku aluse põhimõte ei hõlma ja mida võib reguleerida täi-

²⁴⁷ M. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001/8, lk 587.

²⁴⁸ RKPSJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02, p 24.

²⁴⁹ RKPSJKo 17.03.1999 nr 3-4-1-1-99, p 14; RKPSJKo 8.02.2001 nr 3-4-1-1-01, p 14.

²⁵⁰ Ernits (viide 203), lk 264.

²⁵¹ RKÜKo 3.12.2007 nr 3-3-1-41-06, p 22.

²⁵² Samas, p 22.

²⁵³ Maurer (viide 16), lk 75.

tevvõim.²⁵⁴ See astmestik, vaadates erinevaid nõudmisi regulatsiooni tihedusele, ei kulge mitte mingil juhul kindlate vahemaadena, vaid kulgeb libisevas joones.²⁵⁵

B. Soodustav haldus

Kuivõrd soodustava halduse all mõistetakse isikute jaoks üldreeglina midagi positiivset, siis võib küsida, kas erinevate soodustuste ja toetuste andmine vajab üldse seadusliku alust. Nii viitas näiteks Riigikohus oma 5.06.2003 otsuses, et juhul, kui õiguse üldakt on õiguse adre-
saadi jaoks soodustava iseloomuga, tuleb seda üldjuhul isikute huvides ka kohaldada sõltuma-
ta sellest, kas akt on antud välja kooskõlas põhiseadusega või mitte.²⁵⁶ Samamoodi on Riigi-
kohus pidanud kohaldatavaks ka teisi erinevaid volitusnormita antud õiguse üldakte kui need
on isiku jaoks soodustava iseloomuga.²⁵⁷ Riigikohus on leidnud, et isiku suhtes soodustava
põhiseadusvastase üldakti kohaldamine võib olla välistatud juhul, kui see rikub teiste isikute
seadusega kaitstud õigusi ja huve.²⁵⁸ Järelikult võib küsida, kas erinevate soodustuste ja toe-
tuste korra kehtestamine ei vaja üldse volitusnormi olemasolu.

Käesoleva töö autor ei toeta otseselt lähenemist, mille kohaselt võiks avalikest vahenditest
erinevate soodustuste ja toetuste kehtestamine toimuda ilma vastava volituseta. Nimelt peaks
PS § 3 lõike 1 kohaselt siiski riigivõimu teostamine toimuma põhiseaduse ja sellega kooskõ-
las olevate seaduste alusel. Samas on tähelepanuväärne, et kõigis eelnimetatud lahendites on
ka Riigikohus pidanud neid üldakte siiski põhiseadusevastaseks, kuna need ei põhinenud keh-
tival volitusnormil. Riigikohus kohaldas neid üldakte aga seetõttu, et need olid soodustava
iseloomuga.

Võib nõustuda, et viidatud kaasuste puhul oli ainuõige neid üldakte kohaldada just tulenevalt
õiguskindluse põhimõttest. Samas on aga eraldi küsimuseks see, et kas aktsepteeritav on ka
tegevus, kus haldusorganid annavad välja küll põhiseaduse vastaseid määrusi, kuid mis arves-
tades just isikute usalduse kaitset oleksid siiski kohaldatavad. Nagu Carri Ginter ja Raul
Narits on väga tabavalt öelnud, et: „Häda ajab härja kaevu“ on küll Eesti vanasõna, kuid sel-
lest ei tohi saada õiguslik argument. Loobudes otstarbekuse ettekäändel õiguse piiridest, kao-
taksime sellega mõõdikud, millega on võimalik hinnata tuleviku otsuste seaduslikkust. Teisi-
sõnu: kui õigus ei ole argument, siis kuidas teame, et midagi on ebaseaduslik.“²⁵⁹ Sellest läh-

²⁵⁴ Samas, lk 75.

²⁵⁵ Samas, lk 75.

²⁵⁶ RKKKo 5.06.2003 nr 3-1-1-14-03, p 9.

²⁵⁷ RKPSJKo 22.02.2001 nr 3-4-1-3-01, p 12 ja RKPSJKo 12.05.2000 nr 3-4-1-5-00, p 21.

²⁵⁸ RKKKo 5.06.2003 nr 3-1-1-14-03, p 9.

²⁵⁹ C. Ginter ja R. Narits. ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus.
– Juridica 2012/5, lk 347.

tuvalt ei toeta ka käesoleva töö autor praktikat, kus soodustuste andmine ja toetuste eraldamine saaks toimuda ilma vastava pädevuseta.

Riigikohus on viidanud, et seaduslikkuse põhimõte tähendab muu hulgas ka seda, et riigivõimu kasutamiseks peab olema õiguslik alus PS-is või selle alusel vastu võetud ja sellega kooskõlas olevas seaduses või muus õigusaktis. Igal riigivõimu teostaval institutsioonil on kohustus kontrollida, kas tal on oma kavandatavaks tegevuseks õiguslik alus ehk kas see tegevus kuulub tema pädevusse.²⁶⁰ Järelikult, kuna avalikest vahenditest toetuste ja soodustuste eraldamine on avaliku võimu teostamine, siis laieneb toetuste ning soodustuste eraldajale kohustus kontrollida, kas tal on selleks tegevuseks õiguslik alus ja kas see tegevus kuulub tema pädevusse. See volitus ei saa aga tuleneda sellest, et need üldaktid on hilisemalt kohaldatavad õiguskindluse põhimõtte alusel. Nii on ka õiguskirjanduses viidatud, et PS § 3 lõikest 1 tulenevast seaduslikkuse põhimõttest peab riik lähtuma kogu oma tegevuses, sealhulgas ka soodustava tegevuse korral, mitte aga üksnes üksikisikut koormavate aktide ja toimingute puhul.²⁶¹ Seega vajab ka erinevate soodustuste ja toetuste andmine vastavat sidet volitusega, milleks iseenesest võib ka olla põhiseadusest tulenev autonoomia. Näiteks on aktsepteeritav kui kohalik omavalitsus otsustab, lähtudes enesekorraldusõigusest, kehtestada oma territooriumil erinevaid toetusi ja soodustusi. Nii on see sätestatud ka KOKS § 22 lõike 1 punktis 5, mille kohaselt kuulub valla- või linnavolikogu ainupädevusse toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine.

Soodustuste andmisel tuleb arvestada ka sellega, et näiteks teatud avalikest vahenditest eraldatavate toetuste puhul nõuab juba PS seadusliku aluse olemasolu. Nii on näiteks PS § 28 lõike 2 esimeses ja teises lauses ette nähtud seaduse reservatsioon, mille aladel tuleb abi liigid, ulatus ja saamise tingimused ette näha seadustega. Sisuliselt on nimetatud sätte eesmärgiks ära hoida sotsiaalsete riskide realiseerumisel tekkida võivat kahju ja leevendada tekkinud kahju tagajärgi ning seeläbi tagada isikutele inimväärne elu.²⁶² See, mis on aga inimväärne, peab sisustama seadusandja, arvestades seejuures normi adressaatide põhiõiguste tuumaga.²⁶³ Seadusandja peab isikute subjektiivsete õiguste tagamisel lisaks põhiõiguste tuumale arvestama ka parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (edaspidi ESH) tulenevaga, kuna Eesti on ratifitseerinud ESH 11. septembril 2000.²⁶⁴ Järelikult on teatud soodustuste andmine olulises osas allutatud seaduse reservatsioonile ja seadusandjal on selles suhtes tegutsemiskohustus.

²⁶⁰ RKPSJKo 30.10.2009 nr 3-4-1-20-09, p 9.

²⁶¹ Annus (viide 173), lk 74.

²⁶² T. Annus. PS § 28/1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²⁶³ RKHKo 10.11.2003 nr 3-3-1-65-03 p 14.

²⁶⁴ vt parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. - RT II 2000, 15, 93.

Lisaks on soodustava halduse puhul oluline arvestada ka Euroopa Liidu õigusega,²⁶⁵ kuna erinevate soodustuste andmine võib omada ka laiemat puutumust Euroopa Liidus elavate isikute õigustega. Näiteks on õiguskantsler leidnud, et lühiajaliste kogukonnaga seotud soodustuste andmine on vastuolus isikute vaba liikumise õiguse ja sellega seotud diskrimineerimis-keeluga.²⁶⁶ Ehk õiguskantsleri hinnangul rikub ELTL artiklit 18 see, kui kohalik omavalitsus otsustab anda lühiajalisi soodustusi rahvastiku registri andmetel oma territooriumil elavatele isikutele ja ei anna neid soodustusi teistele Euroopa Liidu kodanikele.²⁶⁷

Käesoleva töö autori hinnangul eristabki soodustavat haldust koormavast see, et soodustava halduse puhul on seadusandja otsustamise kohustus väiksem, kuid samas ei saa see olla ka olematu. See tähendab, et kuna soodustav haldusava haldusega ei sekkuta nii intensiivselt isikute põhiõigustesse, siis võib siin seaduse regulatsiooni tihedus olla väiksem. Samas ei tähenda see seda, et soodustav haldus ei oma üldse puutumust isikute põhiõigustega, kuna näiteks toetuse mitteandmine omab kokkupuudet isikute põhiõigustega.

Iseküsimus on aga see, et kuidas suhtuda sellistesse olukordadesse, kus riik on näinud ette teatud toetuse saamise võimaluse ja jätnud selle toetuse määramise eraõiguslikule isikule, kuid ei ole määranud seejuures toetuse saamise tingimusi. Näiteks on alustaval ettevõtjal võimalik Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (edaspidi EAS) kaudu taotleda starditoetust. Starditoetus on riiklik toetus alustavatele ettevõtjatele, mille eelarve moodustub riigieelarves ettenähtud ja majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning EAS-i vahel sõlmitud riigieelarvelise eraldise lepingu kohastest rahalistest vahenditest.²⁶⁸ Samas ei ole riik kehtestanud selle toetuse maksmise korda ja magistritöö koostamise hetkel reguleerib selle toetuse maksmist üksnes EAS-i poolt koostatud „Starditoetuse programmi kord“.²⁶⁹

Leian, et eeltoodud näidet ei saa pidada põhiseaduspäraseks, kuna PS § 14 kohaselt peab riik kehtestama põhiõiguste kaitseks kohased menetlused.²⁷⁰ Mis muuhulgas tähendab ka seda, et avalik võim peab kehtestama haldusmenetluse reeglid.²⁷¹ Kuna toetuste ja soodustuste eraldamine omab aga kokkupuudet isikute põhiõigustega, siis peab avalik võim PS § 14 kohaselt looma selleks menetluseks ka vastavad reeglid. Kindlasti ei ole aga avalikul võimul võimalik nende reeglite kehtestamist jätta isikule, kellele ei kuulu määruste andmise pädevust.

²⁶⁵ Vt laiemas tähenduses ka põhiseaduse täiendamise seaduse § 2. - RT I 2003, 64, 429.

²⁶⁶ Vt Õiguskantsleri märgukiri Tallinna Linnavolikogule, seoses rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevate soodustustega Tallinna ühistranspordis, 29.12.2010 nr 6-4/100271/1007546. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/pohiseaduslikkuse-jarelvalve> (6.04.2013)

²⁶⁷ Samas.

²⁶⁸ Starditoetuse programmi kord, p 1.2. Arvutivõrgus: <http://www.eas.ee/images/doc/ettevotjale/alustamine/start/stardiprogramm.pdf>, 4.04.2013.

²⁶⁹ Samas.

²⁷⁰ N. Parrest. PS § 14/3.1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²⁷¹ PKPSJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, p 12.

Selles tähenduses ei poolda käesoleva töö autor ka seda, et toetuste jagamise korra kehtestamise aluseks võiks olla näiteks mingi aasta riigieelarve seaduse artikli rida. Seda esiteks sellepärast, et konkreetse aasta riigieelarve seadus on formaalne seadus ja teiseks ei selgu ainult konkreetse toetuse nimest, kes seda toetust võivad saada. Sisuliselt peaks sellisel juhul seadusandja vähemalt üldjoontes määrama volitusnormi kaudu ära nende isikute ringi, kes võivad seda toetust saada, kuna toetusest ilmajäämine võib puudutada taotlejate põhiõigusi. Nii võib konkreetse aasta eelarve reast selguda toetuse nimi ja selle kaudu ka sisu, kuid määramatuks jääb sageli ulatus ja eesmärk. Sisuliselt saaks täidesaatva võimu poolne toetuste jagamise korra kehtestamine toimuda siiski volitusnormi alusel, kuna seda toetuse liiki ei ole loonud täidesaatev võim.

§ 9. Volitusnorm

PS § 87 punkti 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Samamoodi annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi PS § 94 lõike 2 kohaselt minister. Õiguskirjanduses on märgitud, et kuna määruste andmine administratsiooni poolt kujutab endast legislatiivfunktsiooni realiseerimist, mis kuulub aga otseselt legislatuuri pädevusse, siis võib see toimuda üksnes volituse (delegatsiooni) alusel ja piiratud ulatuses.²⁷² Nii on näiteks prof. S. Csekey märkinud VI. Õigusteadlaste päeval Tallinnas, et kuna primaarse õigusallika moodustab ainult otsekohele õigusvõimu poolt alamatele antud norm, siis on määrus alati tuletatud õigusnorm. Ta põhineb alati konstitutsiooni otsekohele või kaudse õigusnormi peal.²⁷³ S. Csekey märkis, et osalt eelnimetatud määruse iseloomust ja osalt põhimõttest, et normiloov tegevus on seadustandvate organite spetsiifiliseks võimuks, järeldub, et täidesaatvate organite määrust andev tegevus võib ainult esmalt nimetatud organite otsekohele volituse alusel aset leida.²⁷⁴ S. Csekey käsitlese kohaselt vajab õigusnorm seega, kas seaduse vormi või seaduse alust.²⁷⁵

Kuna materiaalõiguslikult mõjub määrus täpselt samamoodi nagu seadus, siis ongi väga oluline pöörata tähelepanu volituse olemasolule. Nimelt tõstetakse just volitusnormi abil määruse läbi loodud norm vormilis-seadusliku normi kõrguseni.²⁷⁶ Siinjuures võib märkida, et seaduse alusega ühendamise konstruktsiooni on õiguskirjanduses mitmeti nimetatud. Näiteks räägitakse volitusest, delegatsioonist, üleandmisest, jne või on kujutatud volitavat seadust ette blanketse õigusnormina, mille täitmine volitatud organi hoolde jäetakse.²⁷⁷ Kuigi enamlevi-

²⁷² Merusk (viide 1), lk 13.

²⁷³ Csekey (viide 11), lk 240.

²⁷⁴ Samas, lk 240.

²⁷⁵ Samas, lk 240.

²⁷⁶ Samas, lk 240.

²⁷⁷ Samas, lk 240.

nud käsitle kohaselt räägitakse siiski delegatsioonist või volitusest, on mõlemad need mõisted samasisulised. Lihtsalt uuemas õiguskirjanduses eelistatakse keeleliselt sõna „volitusnorm“ kasutamist sõnale „delegatsiooninorm“.²⁷⁸

Õiguskirjanduse kohaselt ei ole volitusnormile viitamist peetud vajalikuks volitusnormita antud määruse kehtetuks tunnistamisel haldusorgani poolt.²⁷⁹ Sellisel juhul tuleb õigustus sellise määruse andmiseks PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttest.²⁸⁰ Lisaks on erandiks ka juhtum, kus kohaliku omavalitsuse organ annab kohaliku elu küsimuste reguleerimiseks määruse ja see erand on sätestatud ka HMS § 90 lõikes 2. Ehk ka sellisel juhul võib anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.²⁸¹

Arutletud on ka selle üle, kas täidesaatev võim võiks ilma volitusnormita võtta vastu määrusi ka mõne teise põhiseadusliku väärtuse kaitseks.²⁸² Seda seisukohta on põhjendatud sellega, et määrusandluseks vajaliku volituse olemasolu on vaid üks norm teiste normide kõrval. Seoses sellega on välja pakutud ka lähenemist, et sellises olukorras on need määrused küll põhiseadusega vastolus, kuid ajutiselt siiski kohaldatavad.²⁸³ Nagu näiteks ka hooneregistrit puudutavas kaasuses²⁸⁴ ajatas Riigikohus otsuse, millega ilma volitusnormita vastuvõetud määrus kehtetuks tunnistati.

Käesoleva töö autor ei toeta lähenemist, mille kohaselt saaks täidesaatev võim ilma volitusnormita võtta vastu määrusi mõne teise põhiseadusliku väärtuse kaitseks. Nii oli ka hooneregistri kaasuse puhul töö autori jaoks pigem küsimus kasutatava meetme proportsionaalsuses, kui selles, kas täidesaatval võimul võiks olla ilma volitusnormita määruste kehtestamise õigus mõne teise põhiseadusliku väärtuse kaitseks. Nagu ka Riigikohus ise viitas selles lahendis, pidas ta eelkõige vajalikuks valitsusele anda aega riikliku hooneregistri põhimääruse andmekogude seadusega vastavusse viimiseks.²⁸⁵ Ehk kui Riigikohus oleks selles lahendis tunnistanud vaidlustatud käskkirja koheselt kehtetuks, oleks see võinud halvata ehitiste ja nende osade tsiviilkäivet ning rikkuda põhiseaduslikku õigust omandit vabalt käsutada. Samas on ka juba oma olemuselt erinevad situatsioonid, kus esimesel juhul võiks organ alati anda välja määruse ilma volitusnormita mõne teise põhiseadusliku väärtuse kaitseks. Või teisel juhul jäetakse põhiseadusvastane määrus teatud ajaks kehtima mõne põhiseadusliku väärtuse kaitseks. Nii on teisel juhul töö autori jaoks pigem küsimus õigusvastase olukorra tagajärgede

²⁷⁸ K. Merusk jt. PS § 3/2.3.1.1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

²⁷⁹ Aedma jt (viide 9), lk 458.

²⁸⁰ Samas, lk 458.

²⁸¹ Aedma jt (viide 9), lk 458.

²⁸² Annus (viide 173), lk 87.

²⁸³ Samas, lk 87.

²⁸⁴ Vt RKPSJKo 22.06.2000 nr 3-4-1-7-00.

²⁸⁵ RKPSJKo 22.06.2000 nr 3-4-1-7-00, p 13.

kõrvaldamises ja arvestades seejuures ka kasutatava meetme proportsionaalsust. Esimene olukord võimaldaks aga täidesaatvale võimule väga laia määrusandluse pädevust, mis aga omakorda võib sattuda vastuolulise võimude lahususe põhimõttega ja sisuliselt ka devalveerida volitusnormi väärtust.

Selles tähenduses saab kindlasti problemaatiliseks pidada situatsioone, kus määrase vastuvõtmise vajadus on tekkinud mingist kriitilisest ja ettenägematust olukorrast. Näiteks kui on tekkinud kriitiline olukord ja on vaja teatud piirkonna elanike näiteks rahaliselt toetada. Põhimõtteliselt vajaks selline situatsioon ka vastava toetuse eraldamise korra olemasolu ja kui sellist korda ei ole, siis oleks vaja see kiiresti vastu võtta. Eelnimetatud situatsiooni on kindlasti mitmetahuline, kuna ilmselgelt on sellise korra kehtestamine kooskõlas avalike huvidega. Samas kui tegemist on hädaolukorraga, siis saab tegelikult sellise korra kehtivus olla lühiajaline, kuna riigil nii kui nii kohustus kehtestada üldised reeglid hätta sattunud isikute kaitseks. Samas on hädaolukordade risk ka teatud piirideni tunnetatav ja ettenägelikult planeerimisel on seadusandjal võimalik reserveerida sellise korra vastuvõtmise võimalus näiteks kasvõi üldjoontes Vabariigi Valitsusele. Samas kuivõrd tegemist oleks ka soodustava haldusega, siis ei peagi siin olema seaduse reservatsiooni tihedus olema niivõrd detailne. Selles tähenduses peab käesoleva töö autor õigemaks kui seadusandja reserveeriks kasvõi üldsõnaliselt sellise korra vastuvõtmise võimaluse näiteks Vabariigi Valitsusele, koos selleks otstarbeks eraldatavate vahenditega. Samas kui sellist volitusnormi ei oleks, siis saaks põhimõtteliselt lühiajalises kontekstis pidada sellise korra kehtestamist ka võimalikuks täidesaatva võimu poolt.

Võib märkida, et täidesaatva võimu poolne määrusandluse seotus volitusnormiga ei ole omae ainult Eesti õigussüsteemile. Näiteks sätestab Hispaania konstitutsiooni artikli 82 lõige 1, et parlament võib delegeerida valitsusele normide kehtestamise õiguse spetsiifilistes valdkondades, välja arvatud artikli 81 valdkonnad.²⁸⁶ Samamoodi võib GG artikli 80 lõike 1 esimese lause kohaselt seadusega volitada liiduvalitsust, liiduministreid või liidumaa valitsust määrusi andma. Sealjuures peab volitavas seaduses olema märgitud volituse sisu, ulatus ja eesmärk (GG artikli 80 lõike 1 teine lause). Samas on ka Saksa õiguses selle range reegli suhtes teatud erandid ja näiteks ei kehti see reegel selliste määruste suhtes, mis reguleerivad autonoomiast tulenevaid küsimusi.²⁸⁷ Ka Austria konstitutsiooni artikli 18 lõike 2 kohaselt saab iga haldusasutus anda seaduse alusel määrusi, endale antud pädevuse piires.²⁸⁸

Kuigi eeltoodu põhjal jääb mulje, et täidesaatva võimu poolse määrusandluse eelduseks on seaduses sisalduva volitusnormi olemasolu, siis tegelikult nii ühemõtteline see ei ole. Näiteks

²⁸⁶ Hispaania konstitutsioon. – Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html, 22.12.2012.

²⁸⁷ Badura (viide 164), lk 325.

²⁸⁸ Austria konstitutsioon. – Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html, 22.12.2012.

on õigusteoorias väljendatud seisukohta, et volitusnorm võib tuleneda ka seaduse sisust ja mõttest.²⁸⁹ Sellist olukorda saab S. Csekey käsitluse kohaselt nimetada ka kui seadusest tulenevat blanketset õigusnormi.²⁹⁰ Selle eeltingimuseks on see, et kodanikule peab olema võimalus teada, eeldada, et administratsioon hakkab määrusega üht või teist küsimust reguleerima. Lisaks peab kodanikule olema teada, millise ulatuse ja sisuga see regulatsioon võib olla.²⁹¹ Nii märkis ka Riigikohus oma 20. detsembri 1996 otsuses, et õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Samas lahendis viitas aga Riigikohus ka sellele, et *intra legem* määruse korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav.²⁹² Riigikohus märkis, et sellisel juhul peab õiguse subjektil seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti.²⁹³ Viidatud Riigikohtu lahendist tulenevalt saab seadusest tõlgendamise teel tuletatavat volitusnormi pidada pigem erandlikuks ja reeglina peaks siiski seaduses olema otsene volitusnorm. Nii märkis selles lahendis Riigikohus, et 7. jaanuari 1994 määrusega nr 4 kehtestas Vabariigi Valitsuse alkoholi, tubaka ja tubakatoodete sisse- ja väljaveo, tootmise ning müügi korraldamise juhendi ja viidatud määruses puudus viide, millise seaduse alusel ja täitmiseks määrus välja antakse.²⁹⁴ Riigikohus viitas, et määruse väljastamise ajal kehtinud tarbijakaitse-seaduse § 1 lõige 2 sätestas, et „käesoleva seadusega reguleerimata küsimustes kohaldatakse muid õigusakte“. Sellest lähtuvalt leidis Riigikohus, et nimetatud tarbijakaitse-seaduse säte on viitenorm, mida ei saa käsitada delegatsiooninormina.²⁹⁵

Viitenormi ja volitusnormi eristamise olulisusele on rõhutatud ka Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ seletuskirjas. Nimetatud eelnõu seletuskirjas on märgitud, et jätkuvalt esineb vigu volitusnormi sõnastamisel, mistõttu ei ole võimalik eristada, kas tegu on selle seaduse volitusnormiga või viitenormiga olemasoleva volitusnormi alusel kehtestatud korrale. Sellest lähtuvalt on eelnimetatud määruse seletuskirjas märgitud, et volitusnormi sõnastamisel tuleb kasutada trafaretset vormelit, nt „[...] kehtestab justiitsminister määrusega“. Viitenormis tuleb kasutada vormelit nt „[...] käesoleva seaduse § x alusel kehtestatud korras“.²⁹⁶

²⁸⁹ Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 97.

²⁹⁰ Csekey (viide 11), lk 240.

²⁹¹ Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 97.

²⁹² RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96, p 3.

²⁹³ RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96, p 3.

²⁹⁴ Samas, p 4.

²⁹⁵ Samas, p 4.

²⁹⁶ Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#2JR28gub>, 14.02.2013.

Lisaks eeltoodule on volitusnormide puhul oluline eristada ka seda, kas volitusnorm on kohustav või lubav. Kuna ka selle vaheteo tähelepanuta jätmine võib viia täidesaatva võimu tegevuse õigusvastasuseni, sest ka mittetegutsemine on toiming.²⁹⁷ See tähendab, et kui volitusnormi sõnastuses kasutatakse konstateerivat või otseselt kohustavat sõnastust nagu „peab andma“, „annab“ või „määratletakse määruses“, on ka täidesaatev võim kohustatud tegutsema ja vastava määruse kehtestama.²⁹⁸ Üksnes lubava vormeli kasutamine nagu näiteks „võib anda“ või „võib kehtestada“ annab täidesaatvale võimule otsustusruumi. Nii sätestas ka kuni 31.12.2011 kehtinud Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“²⁹⁹ § 4 lõige 4, et volitusnormi sõnastusest peab üheselt selguma määruse kehtestamise õigus või kohustus. Sisuliselt sama tähendust omab ka Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 11 lõige 1, mis sätestab, et volitusnormiga antakse õigus või pannakse kohustus kehtestada [...] määrus. Lihtsalt viimati nimetatud eeskirja sõnastus ei ole enam niivõrd resolutoorne. Ka Riigikohus on oma 17. juuni 1998 otsuses viidanud, et seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Riigikohus viitas, et delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud.³⁰⁰

A. Volitusnormi liigid

Õigusteoorias tuntakse kahte volitusnormi liiki: a) üldvolitust ehk generaaldelegatsiooni ja b) erivolitust ehk spetsiaaldelegatsiooni.³⁰¹ Nii on näiteks S. Csekey märkinud, et üldvolitus kujutab endast konstitutsioonis eneses sisalduvat üldist kompetentsi kindlaksmääramist. Selle kompetentsi kindlaksmääramise sisu, olgugi et ta mitmeti väljendatud on, seisneb selles, et administratiivasutused võivad seaduste alusel oma võimupiirides anda välja määrusi.³⁰² S. Csekey on üldvolitust teravalt eristanud üksikute seaduste teostamisklauslitest. Teostamisklausli õigustehniline funktsioon on S. Csekey käsitluse kohaselt ainult kindlaks määrata kompetents, missugune administratiivorgan vastava seaduse teostamiseks kompetentne on.³⁰³ Kui teostamisklausli eesmärgiks on põhiseaduslikult juba äramääratud määrusandlikku kompetentsi üksiku juhtumi jaoks konkretiseerida, siis on see üleliigne kordamine.³⁰⁴ Erivolituse

²⁹⁷ Aedma jt (viide 9), lk 460.

²⁹⁸ Samas, lk 460.

²⁹⁹ Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. VVm 28.09.1999 nr 279. – RT I 1999, 73, 695.

³⁰⁰ RKPSJKo 17.06.1998 nr 3-4-1-5-98, p 4.

³⁰¹ Vt nt Aedma jt (viide 9), lk 458. Lisaks ka Kliimann (viide 75), lk 179 ja Csekey (viide 11), lk 240.

³⁰² Csekey (viide 11), lk 240.

³⁰³ Samas, lk 240.

³⁰⁴ Samas, lk 240-241.

meetodi järele ei sünni S. Csekey käsitle kohaselt määruse väljaandmine enam põhiseaduses sisalduva normi põhjal, vaid volitus antakse üksikutes eriseadustes.³⁰⁵

Õiguskirjanduse kohaselt kujutab üldvolitus endast üldiselt määratud pädevust määruste andmiseks (selle kestvaks teostamiseks), mis on tavaliselt sätestatud PS-s. Erivolitus on ühekordne volitus määruste andmiseks ja ta sisaldub konkreetses seaduses.³⁰⁶ Seega on üldvolitusega tegemist näiteks PS § 87 punkti 6 ja § 94 lõike 2 puhul, mis annavad Vabariigi Valitusele ja ministritele määrusandlusõiguse. Erivolitusega näitena saaks siinkohal tuua planeerimiseseaduse³⁰⁷ §-i 5, mis sätestab, et kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse: 1) valla või linna territooriumi või selle osa planeerimise ja ehitamise reeglite seadmiseks, välja arvatud maakasutus- ja ehitustingimuste määramine; 2) kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks ning menetluskorra seadmiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. Siinkohal võib märkida, et PlanS §-st 5 tulenevat erivolitust täiendab ehituseaduse³⁰⁸ § 19 lõike 4.³⁰⁹

Erialakirjanduses kohtab küll ka seisukohti selle kohta, nagu oleksid üldvolitused ehk üldmäärased volitused lubamatud ja sellisel volitusel põhinevad määrused õigustühised.³¹⁰ Samas on õiguskirjanduses leitud, et lähtudes legaalsuse printsiibist ning õigusriigi põhimõtetest, tuleks üldvolitust, mis sisaldub PS-is või nn üldseadustes, käsitleda kui pädevuse üldist alust, komponenti, mitte kui volitust kestvaks tegutsemiseks.³¹¹ Erandjuhtudel võiks tulla kõne alla eriseadustes sätestatud generaaldelegatsioon, mis näeb ette nii esemeliselt kui ka ajaliselt piiratud määrusandluse volituse. See tähendaks volitust kindlaks ajaks ja kindlateks toiminguteks. Kui need on teostatud, siis lõpeb ka volitus.³¹²

A.-T. Kliimann on leidnud, et mõisteliselt peaks üldvolitus jääma ikkagi volituse üheks liikiks.³¹³ Ehk volituse all saaks mõista üksnes seadusandlusorgani akti, mis üksikuteks või paljudeks konkreetseteks juhtudeks annab teatavale organile õiguse teha seda, mida ta ise oleks

³⁰⁵ Samas, lk 241.

³⁰⁶ Narits (viide 25), lk 78. Vt ka nt Aedma jt (viide 9), lk 458 ja Merusk (viide 1), lk 13.

³⁰⁷ RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 30.12.2011, 23.

³⁰⁸ RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 25.05.2012, 22.

³⁰⁹ EHS § 19 lõike 4 kohaselt määrab kohalik omavalitsus valla või linna ehitusmääruses: 1) ehitise arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste määramise korra; 2) projekteerimistingimuste avalikustamise korra; 3) ajutise ehitise ehitamise korra ja alad; 4) linna või valla osade, sealhulgas miljöövääruslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded; 5) kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtsajad planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

³¹⁰ Narits (viide 25), lk 78-79 ja Merusk (viide 1), lk 13.

³¹¹ Merusk, Koolmeister (viide 59), lk 95.

³¹² Samas, lk 95-96.

³¹³ Kliimann (viide 75), lk 179.

võinud teha.³¹⁴ Kui volitatud teod on toimetatud, siis on volitus lõppenud.³¹⁵ Sellest lähtuvalt ei pea A.-T. Kliimann volituse eriliigiks PS nimetatud määrusandluse pädevust.³¹⁶

Eeltoodust nähtub, et üldvolitust ehk generaaldelegatsiooni saaks siiski käsitleda pigem pädevusnormina ja ainult selle normi alusel ei saaks määruste andmist pidada õigustatuks. Teistsuguseks võiks kujuneda aga olukord siis kui üldvolitus oleks esemeliselt ja ajaliselt piiritletud. Ehk sisuliselt vajab üldvolitus määruste andmiseks siiski seadusandja poolset konkretilist seerimist ja seda just sellepärast, et tulenevalt demokraatia printsiibist peaks seadusandja otsustama õigusloome seisukohalt olulised küsimused. Kui vaadata nüüd aga näiteks PS § 87 punktis 6 ja § 94 lõikes 2 sisalduvaid üldvolitusi, siis nendes pole seadusandja otsustanud midagi peale selle, kes on pädev andma välja määrusi. Nii ei nähtu nendest üldvolitustest, et mis sisulisi ja millises mahus need organid on pädevad määrusi andma. Küll võiks sellisest üldvolitusest aga käesoleva töö autori hinnangul piisata autonoomsete subjektide *praeter legem* määruste andmiseks. Järelikult saab ainult üldvolituste alusel pidada määruste andmist erandlikuks.

B. Volitamisele esitatavad nõuded

Nagu eelnevalt sai märgitud, peab õiguse teooria kohaselt olema täitevvõimu üldakti andmiseks seaduses vastav volitusnorm. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 11 lõike 3 kohaselt esitatakse volitusnormis määrusandliku volituse selge sisu ja ulatus, milles tuleb seaduse sätteid täpsustada või nende rakendamiseks vajalik kord kehtestada. Sama määruse § 11 lõike 4 teise lause kohaselt peab volitusnormis olema märgitud akti andja ja liik.

Võib märkida, et eelnimetatud eeskirjas volitusnormile esitatavad nõuded on kooskõlas õigusteoorias levinud seisukohtadega ja nii on ka Riigikohus viidanud, et volitusnormis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täidesaatva võimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti ta tohib anda.³¹⁷ Samamoodi on nõutud volituse sisu, eesmärgi ja ulatuse kindlaksmääramine ka Saksa õiguses (vt GG artikli 80 lõike 1 teine lause).

Euroopa Liidu õiguses käsitleb volitamisele esitatavaid nõudeid ELTL artikkel 290. Nii sätestab ELTL artikli 290 punkti 1 teine lõik, et seadusandlikes aktides määratakse selgesõnaliselt kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Valdkonna olemuslikud

³¹⁴ Samas, lk 179.

³¹⁵ Samas, lk 179.

³¹⁶ Samas, 179-180.

³¹⁷ RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96, p 3.

aspektid sätestatakse seadusandliku aktiga ning õigust neid sätestada ei või delegeerida. Ehk ELTL-ist nähtuvalt nõutakse ka volituse kestvuse määramist ja samas on ELTS-is ka rõhutatud, et seadusandliku akti olemuslike osade väljatöötamist ei või edasi delegeerida. Komisjonile on lubatud delegeerida seadusandlike aktide mitteolemuslike osade täiendamist ja muutmist (ELTL artikkel 290 punkt 1).

Tuleb märkida, et vaadates ELTL artiklis 290 volitamisele esitatavaid nõudeid, siis saab neid pidada sarnaseks Eesti õiguses määrusandluste delegatsioonile esitatavate nõuetega. Nimelt ei nõua küll HMS 90 lõige 1 otseselt volituse kestvuse määramist, kuid A.-T. Kliimani käsitle kohaselt saaks volituse kestvust seostada volituse täitmisega.³¹⁸ Sisuliselt sarnast lähenemist tuntakse ka tsiviilõiguses, kus volitus lõpeb tehingu tegemisega, milleks volitus oli antud (tsiviilseadustiku üldosa seadus³¹⁹ § 124 lõike 2 punkt 1). Volituse kestvuse eraldi määramist saaks seega pidada vajalikuks määrata siis kui täidesaatva võimu õigusloomele oleks vaja seda täiendav ajaline piir. Iseküsimus on aga see, et kas ajalise piiri seadmine peaks olema aktuaalne kõikide määruste puhul.

Käesoleva töö autor leiab, et ka Eesti õiguses vajaks kaalumist, kas näiteks soodustava halduse puhul ei peaks volitusnormis olema määratud alati tähtaeg. Nii on näiteks perekonnaseaduse³²⁰ § 192 lõike 4 teises ka kolmandas lauses märgitud, et: „[r]iik võib ette näha eestkoste teostamiseks täiendavaid rahalisi toetusi Justiitsministeeriumi vahendusel. Justiitsminister võib kehtestada riigi arvel eestkostjale makstava tasu ja kantavate kulude arvestamiseks täpsema korra ja piirmäärad.“ Samas olenemata sellest, et perekonnaseadus kehtib juba 1. juulist 2010 ei ole tänaseni viidatud korda kehtestatud. Sellest lähtuvalt on keeruline ka eestkostjaks määratud isikutel saada tasu ja reeglina ei soovi ka füüsilised isikud enam eestkostjaks saada, kuna eestkostjaks olemisega kaasnevad ainult kohustused. On ilmne, et eeltoodud soodustav ja mittekohustuslik volitusnorm tekitab isikutes ainult küsimuse, et millal see kord vastu võetakse. Samamoodi tuleb arvestada ka sellega, et kohustava volitusnormi puhul võib selle mittejärgimine takistada seaduse realiseerumist.³²¹ Selles tähenduses oleks käesoleva töö autori hinnangul ajalise piiri seadmine aktuaalne nii soodustava halduse puhul kui ka kohustava volitusnormi puhul. Nii annaks tähtaja määramine selge signaali avalikkusele ja distsiplineeriks tõenäoliselt ka seadusandjat.

Vaadates nüüd seadusandlike aktide olemuslike osade väljatöötamise võimaluste delegeerimist, siis tuleb meil pöörata täiendavat tähelepanu ka juba eelnevalt mainitud parlamendire-

³¹⁸ Kliimann (viide 75), lk 179.

³¹⁹ RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.

³²⁰ RT I 2009, 60, 395 ... RT I, 27.06.2012, 12.

³²¹ RKPSJKo 17.06.1998 nr 3-4-1-5-98, p 4.

servatsioonile ja olulisuse teooriale. Nii on näiteks Saksa õigusteoorias küsitavaks ja vaieldavaks peetud suhet parlamendi reservatsiooni ja GG artikli 80 lõikes 1 sätestatud määruse andmise volitusse ning seega olulisusteooria ja GG artikli 80 lõike 1 lauses 2 sätestatud määratluse nõude vahelist suhet.³²² Selles osas on esitatud mitmeid seisukohti, mida on nende erinevustele vaatamata redutseeritud kaheks alternatiiviks. Ühe seisukoha kohaselt tuleb nendel vahet teha ja vastavalt sellele tuleb kontrollimine läbi viia kahe astmeliselt: a) kas tegemist on olulise küsimusega ja kui see on nii, siis ei tohi delegeerida; b) kui tegemist ei ole olulise küsimusega, siis tohib delegeerida, kuid volitus peab vastavalt GG artikli 80 lõike 1 lausele 2 olema piisavalt määratud. Teise arvamuse kohaselt langevad olulisuse ja määratluse nõue kokku ning toetavad vastastiku teineteist.³²³

Eesti õiguskirjanduses on leitud, et PS § 3 lõike 1 lause 1 keelab jätta täidesaatvat võimu otsustada seda, mis on oluline.³²⁴ Nii on märgitud, et kui riigivõimu võib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, siis peab seadusandja otsustama kõik olulised küsimused riigis.³²⁵ Siinjuures on oluline osundada, et ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 12 sätestab, et volitusnorm ei tohi sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida PS-i kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Nii sätestab eelnimetatud määruse § 12 ka näidisloetelu küsimustest, mida ei või volitusnormis volitada ja milleks on: 1) põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused; 2) riigi territooriumi haldusjaotuse, kodakondsuse omandamise, saamise, taastamise ja kaotamise, rahvahääletuse korraldamise ning rahvusvahemuste kultuurautonoomia alused; 3) Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kord ning nende organite ja Vabariigi Valitsuse, Riigikontrolli, Eesti Panga ja õiguskantsleri pädevus ja ametihüved; 4) rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenu ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklik maks, aktsiis, lõiv, kormis, rahatrahv, rahaline karistus, sunniraha, maksuintress, viivis ja sundkindlustuse makse; 5) kohtukorraldus, vastutus, karistused ning kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord; 6) riigikaitse ja välissuhtlemise alused; 7) riiklike kohustuste panemine kohalikule omavalitsusele. Kuna eeltoodud määruse § 12 sõnastusest nähtuvalt on tegemist näidisloeteluga, siis ei saa selle loetelu puhul olla tegemist suletud loeteluga. Nii on märgitud ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskirjas, et võrreldes kuni 31. detsembrini 2011 kehtinud Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999 määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja“ § 4 lõike 3 lakoonilise avatud loeteluga on uude avatud loetelusse lisatud lisajuhud, millal volitusnorm ei ole lubatud, eesmärgiga enam juhtida eelnõu koostajate tähelepanu ka-

³²² Maurer (viide 16), lk 76.

³²³ Samas, lk 76.

³²⁴ Ernits (viide 247), lk 587.

³²⁵ Samas, lk 587.

vandavatate volitusnormide vastavusele põhiseadusega.³²⁶ See tähendab, et varasema normitehnika eeskirja § 4 lõike 3 kohaselt ei võinud volitada Vabariigi Valitsust, ministrit ega valla- või linnavolikogu või -valitsust kehtestama põhiõiguste ja -vabaduste kitsendamise aluseid või tingimusi, riiklikke makse, lõivusid ja koormisi ega otsustama muid riigielu küsimusi, mis põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida seadusega.

Õiguskirjanduses on märgitud, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema volitusnorm, milles peavad olema vähemalt sätestatud määruse eesmärk, sisu ja ulatus.³²⁷ Kui seadus jätab riivatud põhiõiguse seisukohalt olulised küsimused sätestamata, siis on see vastuolus olulisuse põhimõttega ja seega formaalselt põhiseadusvastane.³²⁸

Lisaks eeltoodule on volituse andmise juures seadusandjal vajalik pöörata tähelepanu ka muudele asjaoludele. Nimelt on volituse juures vajalik arvestada ka sellega, et kellele saab üldse määrusandluse pädevuse volitada. Kui lähtuda ainult HMS §-st 88, siis saab volituse subjektiks olla haldusorgan. Samas on õiguskirjanduses märgitud, et kuna määrusandluse puhul on tegemist legislatiivfunktsiooni delegeerimisega, siis saavad selle õiguse kandjad tuleb neda üksnes põhiseadusest.³²⁹ Järelikult saab PS-i kohaselt olla Eestis määruste andmise õigus ainult Vabariigi Valitsusel, ministritel ja PS-is nimetatud autonoomsetel haldusorganitel. Nii viitas ka Riigikohus oma 15. detsembri 2008 otsuses, et PS § 3 lõike 1 esimesest lausest, tuleb muu hulgas ka see, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes õigusnormid, mille on vastu võtnud kohast menetlust järgides organ, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme.³³⁰ Seega, kuna selles kaasuses oli üldkohustuslike normide andmise õigus jäetud Raamatupidamise Toimkonnale ja kuna sellele organile ei ole põhiseadusega antud üldkohustuslike õigusnormide kehtestamise pädevust, siis pidas Riigikohus sellist tegevust põhiseadusvastaseks.³³¹

Lisaks eeltoodud asjaolule on Riigikohus oma 16. mai 2008 otsuses viidanud ka sellele, et neid ülesandeid, mida põhiseaduse mõtte kohaselt on kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule.³³² Seoses sellega on õiguskirjanduses selgitatud, et riigi tuumikülesannete täitmist ei saa riigivõim delegeerida eraisikule (füüsilisele ega eraõiguslikule juriidilisele isikule) ja seda võib nimetada PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevaks riigi tuumikülesannete

³²⁶ Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#neT9Xb10> (9.03.2013).

³²⁷ Ernits (viide 247), lk 587.

³²⁸ Samas, lk 587.

³²⁹ Merusk (viide 56), lk 42.

³³⁰ RKPSJKo 15.12.2008 nr 3-4-1-14-08, p 33.

³³¹ Samas, p 33.

³³² RKÜKo 16.05.2008 otsus nr 3-1-1-86-07, p 21.

delegeerimise keeluks. See tähendab, et riigi tuumikülesannet peab PS-i järgi enamasti täitma riik ise ning ainult erandjuhul võib selle delegeerida mõnele riigis alamal seisvale avalikõiguslikule juriidilisele isikule.³³³

Oluline on siinjuures ka asjaolu, et kui ka seadusandja otsustab kasutada volitusnormi ja märkida ära volituse sisu, ulatuse ja eesmärgi, siis ei tohiks need jääda ka liiga umbmääraseks. Nimetatud asjaolu saab seostada ka PS § 13 lõikest 2 tuleneva määratluse nõudega ja see tähendab seda, et ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest.³³⁴ Sisuliselt nõuab määratluse nõue seda, et õigusaktid oleksid sõnastatud niivõrd selgelt, et üksikisikul oleks võimalik täidesaatava võimu käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.³³⁵ Kui need eeltoodud nõuded täidetud ei ole, siis on seadus vastuolus määratluse nõudega ja seega formaalselt põhiseadusvastane.³³⁶

Võib märkida, et Riigikohtu praktikas on küll määratluse nõuet peetud oluliseks, kuid selle nõude vastu eksimist ei ole peetud veel nii oluliseks rikkumiseks, mis tingiks ka koheselt piisavalt määratlemata volitusnormi alusel antud määruse õigusvastasuse. Nii taotles Vabariigi President 30. detsembril 1997 Riigikohtult, tunnistada keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kuna ebamäärane delegatsioon – delegatsiooni sisu, eesmärgi ja ulatuse seaduses täpsustamata jätmine, tingib iseene- sest delegatsiooninormi põhiseadusevastasuse. Selles osas leidis aga Riigikohus, et kui ka seadusandja volitus on üldine, kuid pole otseselt vastuolus põhiseadusega, siis oletus või võimalus, et valitsuse tegevus võib seda volitust järgides olla põhiseadusevastane, ei tingi iseene- sest volituse põhiseadusevastasust.³³⁷ Riigikohus viitas, et Vabariigi Valitsus peab delegeeritud normiloome käigus järgima põhiseadust ning tõlgendama nii seadust kui ka delegatsiooninormi kooskõlas põhiseadusega. Seetõttu ei muuda asjaolu, et umbmäärane delegatsioon võimaldaks valitsusel kehtestada näiteks nõudeid, mis ei ole demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, delegatsiooni ennast põhiseadusevastaseks.³³⁸

Kui volitusnormis on näiteks jäetud märkimata määruse eesmärk või on tehtud seda liiga umbmääraselt, siis on sellist olukorda võimalik ületada läbi seaduse tõlgendamise. Ehk volitusnormi eesmärgi puudumisel on see tuletatav seaduse eesmärgist, kuna määruse eesmärk ei saa olla laiem, kui seda on seaduse eesmärk. Nii näiteks peab tarbijakaitseseaduse³³⁹ alusel

³³³ K. Merusk jt. PS § 3/2.1. – Ü. Madise jt (toim). Viidatud töö.

³³⁴ RKPSJKo 12.01.1994 nr III-4/A-1/94.

³³⁵ Ernits (viide 247), lk 587.

³³⁶ Samas, lk 587.

³³⁷ RKPSJKo 5.02.1998 nr 3-4-1-1-98, p 5.

³³⁸ Samas, p 5.

³³⁹ RT I 2004, 13, 86.

määruste andmisel lähtuma tarbijakaitse seaduse eesmärgist ja lubamatu on kehtestada norme mingist muust eesmärgist lähtuvalt.³⁴⁰

D. Edasivolitus

Õiguskirjanduses levinud seisukohtade kohaselt ei ole volituse edasivolitamine ehk nn subdelegatsioon määruste andmiseks üldreeglina lubatud, välja arvatud juhul, kui seadus seda *expressis verbis* lubab.³⁴¹ Nii sätestab ka HMS § 91 lõige 1, et haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud.³⁴² Näiteks ei ole edasivolitus lubatav PlanS § 2 lõike 3 puhul, mis sätestab, et planeeringu vormistamise nõuded kehtestab regionaalminister. Või siis näiteks sotsiaalhoolekande seaduse³⁴³ § 12⁴ lõike 3 puhul, mis sätestab, et sotsiaalhoolekande seaduse § 12⁴ lõikes 1 nimetatud taotluse vormi ning nõutavate dokumentide loetelu kehtestab sotsiaalminister määrusega. Sellisel juhul on seadusandja määranud juba kindlaks, kes vastava korra kehtestada saab ja seega ei ole ühelgi teisel isikul võimalik neid nõudeid kehtestada. Edasivolituse puhul tuleb arvestada ka sellega, et edasivolitus on õigus ja see ei saa olla kohustus.³⁴⁴ Ehk edasivolituse õiguse kasutamise otsuse peab igal konkreetsel juhul langetama selleks pädev organ ja edasivolitus antakse määrusega, kuna nii volitusnormi kui ka edasivolitust, loetakse õigusnormide hulka kuuluvateks.³⁴⁵

Lisaks eelnimetatud volitusnormis sisalduva organi küsimustega, tuleb edasivolitamise puhul arvestada ka muude asjaoludega. Näiteks annab KOKS § 22 lõige 2 valla – või linnavolikogule õiguse seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustada ise või delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Seega võib tekkida küsimus, et kui üks või teine seadus annab mingi korra kehtestamise pädevuse kohalikule omavalitsusele, siis kas kohalik omavalitsus võib alati selle korra kehtestamise edasi delegeerida valitsusele. Näiteks sätestab PlanS § 5, et kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse.

Hinnates asjaolu, kas kohalike omavalitsuste puhul on ühe või teise küsimuse edasivolitamine KOKS § 22 lõike 2 alusel valitsusele võimalik, tuleb kohalike omavalitsuste puhul arvestada ka KOKS § 22 lõikega 1. Nimelt sätestab KOKS § 22 lõige 1 loetelu küsimustest, mille la-

³⁴⁰ Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. 456 SE, § 205. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013).

³⁴¹ K. Merusk, I. Koolmeister (viide 59), lk 96.

³⁴² Nii on ka HMS-i seletuskirjas on märgitud, et HMS § 91 keelab anda edasivolitust teisele haldusorganile, kui seadus seda võimalust otseselt ette ei näe. – Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. 456 SE, § 206. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013)

³⁴³ RT I 1995, 21, 323; 22.12.2012, 11.

³⁴⁴ Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. 456 SE, § 206. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013).

³⁴⁵ Merusk (viide 1), lk 17.

hendamine kuulub valla- või linnavolikogu ainupädevusse. Sealhulgas ka ehitusmääruse kindistamine.³⁴⁶ Järelikult ei saa valla- või linnavolikogu enda ainupädevusse kuuluvate küsimuste lahendamist edasi delegeerida valitsusele ja viidatud põhimõtte on sätestatud ka HMS § 91 lõikes 2.

Problemaatiliseks on edasivolituse puhul peetud seda, et kas edasivolituse peab sisaldama ka konkreetset viidet adressaadile, kellele määruse andmine edasi volitatakse või mitte.³⁴⁷ Arvestades asjaolu, et määruste andmine kujutab endast legislatiivfunktsiooni realiseerimist ja seda teostatakse seadusandja volituse alusel, siis on loomulikuks peetud, et seadusandja peab kohe teadma, kellele tema pädevus võidakse edasi volitada.³⁴⁸ Seega on asutud seisukohale, et adressaadita delegatsioon ei ole põhiseaduse mõttega kooskõlas.³⁴⁹ Nii on ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskirjas märgitud, et edasivolitust võimaldava volitusnormi sõnastusest peab selgelt ilmnema edasivolitamist võimaldava volitusnormi rakendamisel määruse andmiseks pädev organ. Selle põhimõtte järgimata jätmine oleks vastuolus põhiseadusega.³⁵⁰ Seega tuleb edasivolitamisel nimetada konkreetset isikut, nt rahandusministrit, mitte aga „asjaomast ministrit“.³⁵¹

Eraldi küsimuseks saab pidada ka seda, et kellele saab määrusandluse pädevust edasi volitada. HMS § 91 lõike 1 sõnastusest nähtuvalt saab määrusandluse pädevuse edasi volitada teisele haldusorganile. Siinjuures võib näha, et HMS § 91 lõige 1 ei erine selles osas HMS §-st 88, kuna mõlemal juhul seob HMS määrusandluse pädevuse haldusorganiga. Seega saab edasivolitamise subjektide ringi pidada samaks määrusandluse pädevust omavate subjektidega.³⁵² Ehk nagu on viidanud ka Riigikohus saab üldkohustuslikke õigusnorme kehtestada üksnes see organ, kellele on selline pädevus antud põhiseadusega.³⁵³

³⁴⁶ Vt KOKS § 22 lõike 1 punkt 29.

³⁴⁷ Merusk (viide 1), lk 16.

³⁴⁸ Samas, lk 16.

³⁴⁹ Samas, lk 16.

³⁵⁰ Nii sätestab ka PS § 94, et minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks.

³⁵¹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#neT9Xbl0> (9.03.2013).

³⁵² Samale asjaolule on viidatud ka õiguskirjanduses. Vt näiteks Merusk (viide 56), lk 42.

³⁵³ RKPSJKo 15.12.2008 nr 3-4-1-14-08, p 33.

KOKKUVÕTTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli välja selgitada, millistest põhiseaduslikest piiridest peab täidesaatev võim lähtuma määruste andmisel. Täpsemalt otsiti käesolevas uurimuses vastust järgmistele küsimustele: 1) kellele kuulub Eesti õiguskorras määrusandluse kui õigusloome pädevus; 2) millises mahus, mis sisulisi ja milliseid liike määrusi on määrusandluse õigust omavad isikud pädevad välja andma ja 3) kas määrusandluseks pädevad isikud vajavad alati seaduses sisalduva otsese volitusnormi olemasolu. Vastamaks eeltoodud uurimisküsimustele, võtan lähtuvalt magistritöö struktuurist esmalt kokku määrusandluse õigusliku olemuse, seejärel määrusandlusele laienevad põhiseaduslikud alused ja vastan selle käigus ka kokkuvõtlikult uurimisküsimustele.

Esmalt on oluline välja tuua, et lähtuvalt HMS §-st 88 nimetatud mõistest saab määrust eristada peamiselt kahe olulise tunnuse alusel. Esiteks on määrus antud haldusorgani poolt ja teiseks reguleerib ta piiritlemata arvu juhtumeid, st on üld- ehk õigustloov akt vastandina üksik- ehk haldusaktile. Lisaks nendele kahele tunnusele on õiguskirjanduses nimetatud ka kolmandat tunnust, mille kohaselt on määrus seadusele alluv halduse üldakt. Kuna määrus on oma olemuselt üldakt, millega täidesaatev võim reguleerib piiritlemata arvu juhtumeid, siis on määruste andmise võimalus täitevvõimule jäetud eelkõige selleks, et vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle haldusorganitele. Sellest lähtuvalt saab asuda seisukohale, et HMS § 88 kohaselt saavad määrusi anda ainult haldusorganid. Siinjuures tuleb täpsustada, et kuna määrusandluse puhul on tegemist legislatiivfunktsiooni teostamisega, siis saavad selle õiguse kandjad tuleneda üksnes põhiseadusest. Järelikult saab PS-i kohaselt olla Eestis määruste andmise õigus ainult Vabariigi Valitsusel, ministritel ja PS-is nimetatud autonoomsetel haldusorganitel.

Kui nüüd vaadata määrusandluseks pädevust omavaid haldusorganeid ja seda, milliseid liike määrusi nad saavad anda, siis tuleb märkida, et määrusi saab liigitada erinevatel alustel. Käesolevas töös on haldusorganite poolt väljastatavaid määrusi hinnatud peamiselt regulatsiooni mahu ja nende suhte järgi seadusse. Nii käsitletakse käesolevas töös määruste liikidena *intra legem*, *praeter legem* ja *contra legem* määrusi. Kuna *contra legem* määruste andmine on aga põhiseaduse kohaselt välistatud, siis uuriti käesolevas töös haldusorganite *intra legem* ja *praeter legem* määruste andmise võimalust.

Uurimuse käigus on leitud, et haldusorganitel ei ole võimalik *intra legem* määrustega väljuda seaduse normide rakendamise ja täpsustamise piiridest. *Praeter legem* määrusi saavad määrusandluseks pädevust omavad isikud anda aga nii internsena kui ka oma autonoomia piires. Sisuliselt saab *Praeter legem* määruste mõju ulatuda piirini, kust algab seaduse regulat-

siooni reservatsioon. Autonoomsete subjektide *praeter legem* määruste piiride käsitlemise juures on oluline pöörata tähelepanu ka sellele, et need saavad reguleerida ainult küsimusi, mis on seadustega reguleerimata.

Kuivõrd õiguskirjanduses on räägitud ka määruste omavahelise hierarhia võimalusest, siis käesoleva töö autor ei ole pidanud otseselt vajalikuks paigutada erinevate täidesaatva võimu esindajate määrusi hierarhilisse süsteemi. Nii on töös leitud, et kui täitevvõim annab välja *intra legem* määruse, siis peab see olema kooskõlas kõigi teiste kõrgemajõuliste määrustega. Samamoodi on töö autor leidnud, et tänase HMS-i sõnastusest ei saa otse järeldada, et autonoomsete subjektide *praeter legem* määrused ei peaks olema kooskõlas teiste kõrgemalseisvate riigihaldusorganite määrustega. Sellest lähtuvalt on töö autor seisukohal, et kui autonoomsete subjektide *praeter legem* määrused ei peks mingil põhjusel olema kooskõlas teiste kõrgemajõuliste määrustega, siis vajaks selles osas HMS § 89 täpsustamist.

Magistritöös on viidatud, et kuivõrd PS-i kohaselt on määrusandluse pädevus *expressis verbis* nimetatud ainult kahel juhul, siis on praktikas tekitanud küsimusi teiste organite määrusandluse pädevus. Nii on PS-is otsesõnu jäetud määruste andmise võimalus ainult Vabariigi Valitsusele ja ministritele. Samas on seadusandja jätnud eriseadustega määruste andmise võimaluse ka kohalikele omavalitsustele, ülikoolidele ja Eesti Pangale.

Uurimuse käigus on leitud, et Eesti Panga määrusandlus saaks tulla kõne-alla eelkõige internsena. Eksternsena saaks aga Eesti Panga määrusandluse õigusest kõneleda ainult siis kui see sellise õiguse jätmine Eesti Pangale on PS-st tulenevate ülesannete täitmiseks mõõdapääsmatult vajalik. Töös on leitud, et kuivõrd käesoleval hetkel ei ole eksternse määrusandluse vajadust võimalik Eesti Panga puhul tõdeda, siis ei saa sellise õiguse jätmist pidada põhiseaduspäraseks. Selles valguses jääb magistr töö autori jaoks küsitavaks ka ülikooliseaduse § 15 lõike 1 sõnastus ja seejuures eelkõige asjaolu, kas sellest normist saaks tuleneda eksterne määrusandlusõigus. Uurimuse käigus on leitud, et ülikooliseaduse § 15 lõike 1 puhul tegemist pädevuse üldise alusega, mitte aga volitusega kestvaks tegemiseks. Lisaks on töös leitud, et need ülikoolist väljapoole suunatud määrused, mis võivad puudutada isikute põhiõigusi, vajavad reeglina erivolitust ja nende puhul saab ülikool anda reeglina *intra legem* määrusi. Nii tuleb ka ülikoolide *intra legem* määruse andmise õigus näiteks ÜKS § 13² vastuvõtutingimuste kehtestamisel. Teistsugune on aga olukord nende määrustega, mis puudutavad ülikooli autonoomiat. Käesoleva töö autor leiab, et kuna riikliku õppetellimuse väliste vastuvõtutingimuste kehtestamine on olulisel määral seotud ülikoolide autonoomiaga, siis võib sellel alal tulla kõne-alla ka *praeter legem* määrusandlus avalik-õiguslike ülikoolide jaoks. Samas on ülikoolide puhul võimalik ka internsete määruste andmine.

Käesolevas töös on esitatud ettepanek, et nende ülikooli eksternsete määruste avaldamine, mis võivad puudutada isikute põhiõigusi, võiks toimuda Riigi Teatajas. Täna kehtiva ülikooliseaduse § 15 lõikest 2 nähtuvalt tehakse ülikooli nõukogu määrused aga teatavaks kindlaks määratud isikutele (ülikooli töötajatele ning üliõpilastele) ja nende avaldamine Riigi Teatajas ei ole otseselt nõutav.

Magistritöös on leitud, et määruste andmisel tuleb arvestada seaduse ülimuslikkuse põhimõttega ja seadusliku aluse printsiibiga. Nii on määruste andmisel vaja arvestada sellega, et määrused peavad olema kooskõlas kõrgemalseisvate üldaktidega – eelkõige seaduste ja põhiseadusega. Kuna määruste andmise puhul on tegemist delegeeritud õigusega, siis peab määrusandlus formaalselt ja materiaalselt olema esmajoonel kooskõlas volitusnormiga. Rängelt võttes saab määruse kooskõla põhiseadusega ilma seaduslikkuse vaheastet läbimata kontrollida ainult kahel juhul: esiteks kui määrus on antud ilma seadusliku aluseta, tuginedes autonoomiale või teiseks kui täitevvõimu organ annab määruse ilma igasuguse õigusliku aluseta. Kõigil muudel juhtudel peab määrus lähtuvalt õigusnormi hierarhiast olema kooskõlas selle aluseks oleva volitusnormiga.

Määruste andmisel tuleb arvestada ka parlamendireservatsiooniga ja seda just sellepärast, et teatud küsimuste lahendamine on juba põhiseaduse kohaselt reserveeritud ainult seadusandjale. Kuna aga seadusliku aluse põhimõtte ei tulene ainult PS § 3 lõike 1 esimesest lausest, siis tuleb määruste andmisel arvestada ka teiste põhiseaduslike piiridega. Nii tuleneb demokraatia printsiibist, et seadusandja peab otsustama kõik olulised küsimused riigis. Viimati nimetatud küsimuste ringi aitab määratleda olulisuse teooria, mille kohaselt tuleb olulised otsused vastu võtta parlamendi poolt. Sellisteks olulisteks küsimusteks on põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused.

Uurimuse käigus on toodud välja, et määruste andmise piirid tulenevad ka õigusriigi printsiibist, mille osadeks on õigusselgus ja usalduse kaitse. Samamoodi tuleb määruste andmisel ja nendega põhiõiguste piiramisel arvestada sellega, et millise konkreetseid põhiõigusi piirata soovitakse. Tööst selgub, et lihtsam on piirata lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigusi. Ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste piiramine on aga keerulisem kui kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõiguste piiramine.

Tulenevalt seaduse reservatsiooni ulatusest ja regulatsiooni tihedusest on koormava halduse puhul võimalik vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Sellest lähtuvalt sõltub seaduse reservatsiooni ulatus ja regulatsiooni tihedus koormava halduse puhul piirangu intensiivsusest. Ehk mida intensiivsem on piirang, seda kõrgemad nõudmised see seab seaduses sisal-

duva regulatsiooni tihedusele ja volitusnormi ulatusele. Töös on leitud, et soodustavat haldust eristab koormavast haldusest see, et soodustava halduse puhul on seadusandja otsustamise kohustus väiksem, kuid samas ei saa see ka olla olematu. See tähendab, et kuna soodustav haldusava haldusega ei sekku täitevvõim nii intensiivselt isikute põhiõigustesse, siis võib siin seaduse regulatsiooni tihedus olla küll väiksem. Samas tuleb arvestada, et teatud avalikest vahenditest eraldatavate toetuste puhul nõuab juba PS seadusliku aluse olemasolu.

Töö autor on ka seisukohal, et soodustava halduse puhul peab määruste andmine toimuma volitusnormi alusel. Samas ei toeta töö autor otseselt lähenemist, et teatud soodustuse jagamise korra kehtestamise volitusnormiks võiks olla näiteks eelarves ettenähtav summa. Kindlasti on selles tähenduses problemaatilised situatsioonid, kus täitevvõim soovib võtta vastu määruse mõne teise põhiseadusliku väärtuse kaitseks. Samamoodi on probleemsed olukorrad, kus määruse vastuvõtmise vajadus on tekkinud mingist kriitilisest ja ettenägematust olukorrast. Nimetatud olukordades peab käesoleva töö autor õigemaks kui seadusandja reserveeriks kasvõi üldsõnaliselt sellise korra vastuvõtmise võimaluse näiteks Vabariigi Valitsusele, koos selleks otstarbeks eraldatavate vahenditega. Samas kui ka sellist volitusnormi ei oleks, siis saaks põhimõtteliselt lühiajalises kontekstis pidada sellise korra kehtestamist pidada täitevvõimu poolt võimalikus.

Töös on toodud välja, et kui reeglina vajab määruste andmine volitusnormi olemasolu, siis nii ühemõtteline see ei ole. Näiteks võib volitusnorm tuleneda ka seaduse sisust ja mõttest, kuid selle eeltingimuseks on, et kodanikule peab olema teada, et administratsioon hakkab määrusega üht või teist küsimust reguleerima. Sellisel juhul peab kodanikule olema aga teada, millise ulatuse ja sisuga see regulatsioon võib olla ning teoreetiliselt võivad need olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatavad. Tänapäevase kohtupraktika valguses saab aga seaduse tõlgendamise teel tuletatavat volitusnormi pidada pigem erandlikuks ja reeglina peaks siiski olema seaduses otsene volitusnorm. Volitusnormide puhul eristatakse üldvolitust ja erivolitust. Selles tähenduses saab lubatavaks pidada kindlasti erivolituse alusel määruste andmist, kuid üldvolituse alusel on määruste andmine komplitseeritum. Töös on leitud, et üldvolitust saaks käsitleda pigem pädevusnormina ja ainult selle normi alusel ei saaks määruste andmist pidada õigustatuks. Teistsuguseks võiks kujuneda aga olukord siis kui üldvolitus oleks esemeliselt ja ajaliselt piiritletud. Ehk sisuliselt vajab üldvolitus määruste andmiseks siiski seadusandja poolset konkretiseerimist ja seda just sellepärast, et tulenevalt demokraatia printsiibist peaks seadusandja otsustama õigusloome seisukohalt olulised küsimused. Küll võiks üldvolitusest piisata autonoomsete subjektide *praeter legem* määruste andmiseks.

Seoses volitusnormi nõuetega on töös leitud, et Eesti õiguses volitusnormile esitatavad nõuded on kooskõlas õigusteoorias levinud seisukohtadega. Samas on näiteks Euroopa Liidu õiguses nõutav ka volituse kestvuse määramine. Töös on esitatud ettepanek, et ka Eesti õiguses tasuks nii soodustava halduse kui ka kohustava volitusnormi puhul kaaluda ajalise piiri seadmise vajadust. Nii annaks tähtaja määramine selge signaali avalikkusele ja distsiplineeriks tõenäoliselt ka seadusandjat.

Andrus Jürgens

Summary

Regulations of executive power and its constitutional limits

A. Purpose of thesis

The purpose of this Master's thesis is to study the limits arising from the constitution of the Republic of Estonia (hereinafter CRE) extending to regulations and through this to perceive the relevance of these limits for the executive power. This study is relevant also because, as far as is known to the author of the thesis, an analysis of the Administrative Procedure Act (hereinafter APA) is being prepared under the leadership of the Ministry of Justice at the time of preparing this Master's thesis and correspondingly it will be assessed in this study whether Chapter 6 of APA might need any amendments.

Studying regulations and related constitutional limits is also relevant because pursuant to APA § 88, by its nature a regulation is a legal act with which the executive power regulates an unrestricted number of cases. In other words, regulations substantially mean the execution of governmental authority by administrative authorities (legislative drafting). Thus, the matter of regulations collides with several important constitutional principles. This primarily leads to the question within which limits the executive power is allowed to engage in legislative drafting through regulations,

B. Problem being researched

An answer is searched in this study to a question what are the constitutional limits the executive power has to be guided by upon issuing regulations. More specifically, in this thesis answers are looked for three following questions:

- 1) Who has in the Estonian legal order the competence of regulations as the competence of legislative drafting;
- 2) To which extent, with which contents and what type of regulations are the persons having the right of regulations competent to issue;
- 3) Do the persons competent for regulations always need the existence of direct provisions delegating authority included in law?

C. Research methodology

In order to find answers to research hypotheses, at first the general issues of regulations are dealt with. In other words, in order to answer the question who has in the Estonian legal order the competence of regulations as the competence of legislative drafting, it has to be understood what is considered as regulations on the whole and why do we need regulations. The

indicated approach also helps to solve the question of authorities having the competence for regulations.

In course of the thesis the regulation concerning the regulations contained in the constitution of the Republic of Estonia is analyzed in order to find answers to research questions. In addition, the analysis of judicial practice is also relevant for finding answers to research questions.

D. Research outcomes

First of all, it is important to point out that pursuant to the definition included in APA § 88, the ruling may be differentiated on the basis of two important features. First, a ruling is issued by an administrative authority and secondly, it regulates an unrestricted number of cases. A third feature has also been additionally mentioned in legal literature pursuant to which a ruling is a legislative act subordinated to law. As the ruling is a legislative act by its nature with which the executive power regulates an unrestricted number of cases, the executive power has been left the possibility to issue regulations primarily in order to reduce the legislator's burden and to hand over technical specification of legal provisions to administrative authorities. Accordingly, a position may be assumed that pursuant to APA § 88 only administrative authorities may issue rulings. At this point, it has to be specified that, as in case of regulations we are dealing with the execution of legislative function, the holders of this right may arise only from CRE. Consequently, pursuant to CRE, only the Government of the Republic, ministers and autonomous administrative authorities referred to in CRE may have the right to issue regulations in Estonia.

If we now look at the administrative authorities having the competence for regulations and what types of regulations they can issue, it has to be noted that regulations can be classified on different bases. In this thesis the regulations issued by administrative authorities have been mainly assessed by the volume of regulation and their relationship with law. Thus, *intra legem*, *praeter legem* and *contra legem* regulations are defined in this thesis as types of rulings. However, as the issue of *contra legem* regulations is precluded pursuant to the constitution of the Republic of Estonia, the possibility of issuing *intra legem* and *contra legem* regulations by administrative authorities is studied in this thesis.

It has been found out in course of the research that administrative authorities cannot step over with the *intra legem* regulations the limits for the application and specification of the provisions of law. However, the persons having the competence for regulations can issue *praeter legem* regulations both internally and within their autonomy. Basically, the influence of *praeter legem* regulations may reach up to the limit from where the reservation of the regulation of law starts. Upon addressing the limits of *praeter legem* regulations of autonomous subjects, it

is important to pay attention also to the fact that they can regulate only matters which are not regulated by law.

Insofar as the possibility of mutual hierarchy of regulations has been discussed in legal literature, the author of this thesis has not considered it directly necessary to place the regulations issued by different representatives of the executive power into a hierarchical system. Thus, it has been found in the paper that if the executive power issues an *intra legem* or a *praeter legem* regulation, it has to be in accordance with all other regulations.

It has been indicated in the Master's thesis that insofar as pursuant to CRE the competence of regulations has been *expressis verbis* mentioned only on two occasions, in practice the competence of regulations of other authorities has raised questions. Thus, the possibility to issue regulations has been expressly left in CRE only to the Government of the Republic and ministers. At the same time, the legislator has left the possibility to issue regulations with specific laws also to local governments, universities and the Bank of Estonia.

It has been found out in course of the research that the regulations of the Bank of Estonia could be primarily considered as internal. However, external regulations of the Bank of Estonia could be discussed only when leaving this right to the Bank of Estonia is inevitably necessary for performance of duties arising from CRE. It has been found in the thesis that insofar as the need for external regulations cannot be currently stated in case of the Bank of Estonia, leaving this right cannot be considered constitutional. In the light of the above-mentioned, the wording of § 15 (1) of the Universities Act remains questionable for the author of this Master's thesis, as well as, the fact whether external right to issue regulations could arise therefrom. It has been found out in course of the research that the regulations aimed outside the university which may concern fundamental rights of persons require, as a rule, special authorisation and as a rule the university may issue *intra legem* regulations in case of them. Thus, the right of universities to issue *intra legem* regulations also arises, for example, from § 13² of the Universities Act upon the establishment of the terms for admission. However, the situation is different in case of these regulations which concern the autonomy of universities and in such cases *praeter legem* regulations could also be considered for public universities. At the same time, the issue of internal regulations is also possible in case of universities. A suggestion has been made in this thesis that external regulations of such universities which may concern fundamental rights of persons could be published in the State Gazette.

It has been found in the Master's thesis that upon issuing regulations the principle of supremacy of law and the principle of legal basis have to be taken into consideration. Thus, it has to be taken into consideration upon issuing regulations that the regulations have to be in accor-

dance with legislation with higher authority. While upon issuing regulations we are dealing with the delegated right, regulations have to be formally and primarily in accordance with provisions delegating authority. Strictly speaking, the conformity of a regulation with the constitution can be verified without passing the intermediate stage only on two occasions: first, if a regulation has been issued without constitutional basis, or second, if the executive power authority issues a regulation without any legal basis.

Upon issuing regulations, the parliamentary reservation has to be taken into account as well and namely in this light that solving certain matters has been reserved already pursuant to the constitution for the legislator. However, as the principle of legal basis does not only arise from the first sentence of § 3 (1) of CRE, also other constitutional limits have to be considered upon issuing regulations. Thus, it arises from the principle of democracy that the legislator has to decide on all important matters in the state. Relevance theory, pursuant to which important decisions have to be made by the parliament, helps to define the circle of latter matters. Such important matters are in matters related to fundamental rights all decisions which are important in terms of realizing the fundamental rights.

It has been pointed out in course of the research that the pursuant to the extent of reservation of the law and the density of regulation, it is possible to establish less intensive restrictions of fundamental rights in case of burdensome administration by a ruling on the basis of precise and clear provisions delegating authority which are in accordance with the intensity of restriction. Correspondingly, the extent of the reservation of law and the density of regulation will depend on the intensity of restriction in case of burdensome administration. It has been found in the thesis that alleviating administration is distinguished from burdensome administration by the fact that in case of alleviating administration the legislator's decision-making obligation is smaller but at the same time it cannot be nonexistent. This means that as in case of alleviating administration the executive power does not interfere so intensively the fundamental right of persons, here the density of the regulation of law may be smaller.

The author of the thesis is of an opinion that in case of alleviating administration the issue of regulations still has to take place on the basis of provisions delegating authority. At the same time, the author of the thesis does not directly support the approach that the provision for delegating authority for the establishment of the procedure for distributing certain benefits could be, for example, a sum prescribed by the budget. In this meaning there are definitely problematic situations in which the executive power wants to adopt regulations for protecting some other constitutional value. Likewise problematic are the situations in which the need for adopting resolutions has been caused by some critical and unforeseen situation. In these situa-

tions the author of this thesis thinks that it would be more correct if the legislator would reserve, even if declaratively, the possibility for adopting such a procedure for example for the Government of the Republic, together with the funds allocated for that purpose. At the same time, if such provision delegating authority would not exist, then basically the establishment of such procedure by the executive power could be considered possible in a short-term context.

It has been pointed out in the thesis that in exceptional cases the provisions delegating authority may also arise from the content and meaning of law. However in such cases, citizens have to be aware to with which extent and content this regulation may be and theoretically these may be derived by interpreting the law. It has also been found in the thesis that general authorisation could be still considered more like a rule of jurisdiction and the issue of rulings could not be considered justified only on the basis of this rule. However, the situation might be different if the general authorisation would be limited in terms of objects and time. In other words, essentially the general authorisation for issuing regulation still needs specifications done by the legislator and namely because of the fact that pursuant to the principle of democracy the legislator should decide on the matters which are important in terms of legislative drafting. However, general authorisation could be sufficient for issuing *praeter legem* regulations of autonomous subjects.

It has been found in the thesis in connection with the requirements for provisions delegating authority that the requirements set for provisions delegating authority in Estonian law are in accordance with the opinions prevailing in legal theory. At the same time, for example the determination of the authorisation duration is also required in the European Union law. A suggestion has been made in this thesis that it would be worth considering also in Estonian law the need for establishing time limits in case of alleviating administration and obligatory provisions delegating authority.

KASUTATUD LÜHENDID

ELTL - Euroopa Liidu toimimise leping.

ESH - Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta.

GG – Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus.

VVm – Vabariigi Valitsuse määrus.

RKPSJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus.

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus.

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus.

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus.

*Õigusaktide lühendamisel on kasutatud Riigi Teatajas kasutatavaid õigusaktide lühendeid. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/lyhendid.html> , 5. juuni 2012.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

- 1) Aaviksoo, B. Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses. – Juridica 2001/V, lk 287 – 295.
- 2) Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996.
- 3) Aedma, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
- 4) Annus, T. Riigiõigus. [Tallinn]: Juura 2006.
- 5) Badura, P jt. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Walter de Gruyter Berlin New York 1998.
- 6) Badura, P. Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes. 3. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2003.
- 7) Eesti keele sõnaraamat. Eesti Keele Sihtasutus Tallinn 1999
- 8) Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (11.11.2012)
- 9) Erne, J. (koost). Õigusteadlaste päevad 1922 – 1940. Protokollid. Tallinn: Eesti Juristide Liit 2008.
- 10) Ernits, M. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. – Juridica 2001/8, lk 572 – 596.
- 11) Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. [Tartu]: Tartu Ülikooli kirjastus 2011.
- 12) Foster, N. G & Sule, S. German Legal system and Laws. 4th edition. Oxford University Press 2010.

- 13) Ginter, C ja Narits, R. ESM lepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus. – *Juridica* 2012/V, lk 343 – 358.
- 14) Hartmut, M. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004.
- 15) Kliimann, A.-T. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1932.
- 16) Lehis, L. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112. – *Juridica* 1999/10, lk 480 – 486.
- 17) Lillo, I. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. – *Juridica* 2000/10, lk 638 – 644.
- 18) Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3 tr. Tallinn: Juura 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/>, 12.01.2013.
- 19) Maruste, R., Schneider, H. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – *Juridica* 1994/3, lk 64 – 66.
- 20) Maruste, R., Truuväli, E.-J. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – *Juridica* 1997/7, lk 304 – 310.
- 21) Mauer, K. (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
- 22) Maunz, T jt. Grundgesetz kommentar. Band II ja V, teil B. Verlag C.H.Beck München, 2012. – Arvutivõrgus: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?> (20.12.2012)
- 23) Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. [Tallinn]: Juura 1995.
- 24) Merusk, K. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2. tr. [Tartu]: Juristide Täienduskeskus 1995.
- 25) Merusk, K. The Right to Issue Regulations and its Constitutional Limits in Estonia. *Juridica International* 1996 Vol I, lk 38 – 45.
- 26) Merusk, K. jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1999.
- 27) Merusk, K. Õigustloovate aktide kehtivuse teoreetilisi probleeme. – *Juridica* 1996/7, lk 340 – 347.
- 28) Männiste, S. Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus. *Juridica* 2002 nr 3, lk 148 – 154.
- 29) Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura 2004.
- 30) Olle, V. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2002.
- 31) Pünder, H. Democratic legitimation of delegated legislation – a comparative view on the American, British and German law. *International and Comparative Law Quarterly* 2009/58, pp 353-378. doi:10.1017/S0020589309001079.

- 32) Selge, I. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega. – Riigikogu Toimetised 2010/21.
- 33) Suumann, G. (toim). Riigikohus, põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993 – 2008. Tartu: Juura 2009.
- 34) Sõlg, R. Haldusaktid. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1999. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/haldusaktid.html>, 14.09.2012.

KASUTATUD ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE LOETELU

- 35) Austria konstitutsioon. – Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html (24.02.2013)
- 36) Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1920, 113/114.
- 37) Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1937, 71, 590.
- 38) Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I 1992, 26, 349 ... 2007, 33, 210.
- 39) Eesti Panga põhikiri. – Arvutivõrgus: <http://www.eestipank.ee/eesti-pank/eesti-panga-pohikiri> (24.03.2013)³⁵⁴
- 40) Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 25.05.2012, 22.
- 41) Eesti Panga seadus. – RT I 1993, 28, 498 ... RT I, 23.12.2011, 13.
- 42) Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-201.
- 43) Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... 2009, 1, 3.
- 44) Hispaania konstitutsioon. Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html (24.02.2013)
- 45) Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 04.01.2013, 34.
- 46) Kohtutäituri seadus. – RT I 2001, 16, 69.
- 47) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 26.03.2013, 6.
- 48) Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. – RT I 2010, 72, 543 ... RT I, 28.12.2012, 4.
- 49) Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31. mai 2000. - RT II 2000, 15, 93.
- 50) Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 03. mai 1996. - RT II 2000, 15, 93.
- 51) Põhiseaduse täiendamise seadus. - RT I 2003, 64, 429

³⁵⁴ Viidatud põhikiri ei ole oma sõnastuses avaldatud Riigi Teatajas. Riigi Teatajas on avaldatud Ülemnõukogu 15.03.1990 otsus, millega on kinnitatud Eesti Panga põhikiri.

- 52) Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 14.02.2013, 3.
- 53) Perekonnaseadus. – RT I 2009, 60, 395 ... RT I, 27.06.2012, 12.
- 54) Riigi Teataja seadus. – RT I 2010, 19, 101.
- 55) Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus. – Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html, 24.02.2013.
- 56) Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323 ... RT I, 18.04.2013, 6.
- 57) Tarbijakaitse seadus. – RT I 2004, 13, 86.
- 58) Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.12.2010, 12.
- 59) Tollitariifiseadus. – RT I 1997, 78, 1321.
- 60) Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2012, 36.
- 61) Ülikooliseadus. – RT I 1995, 12, 119 ... RT I, 10.07.2012, 28.
- 62) Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus. – RT I 1999, 25, 363.
- 63) Šveitsi konstitutsioon. – Arvutivõrgus: http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html (24.02.2013).
- 64) Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180. – RT I, 29.12.2011, 228.
- 65) Kohtutäituri tasumäärad. Justiitsministri 16.02.2001 määrus nr 16. – RTL 2001, 22, 304.
- 66) Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määrus nr 279. – RT I 1999, 73, 695.

KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU

- 67) RKKKo 18.04.1995 nr III-1/1-16/95.
- 68) RKPSJKo 12.01.1994 nr III-4/A-2/94.
- 69) RKPSJKo 14.01.1994 nr III-4/1-1/94.
- 70) RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96.
- 71) RKPSJKo 6.10.1997 nr 3-4-1-2-97.
- 72) RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97.
- 73) RKKKo 26.08.1997 nr 3-1-1-80-97.
- 74) RKPSJKo 5.02.1998 nr 3-4-1-1-98.
- 75) RKPSJKo 23.03.1998 nr 3-4-1-2-98.
- 76) RKPSJKo 14.04.1998 nr 3-4-1-3-98.
- 77) RKPSJKo 17.06.1998 nr 3-4-1-5-98.
- 78) RKPSJKo 4.11.1998 nr 3-4-1-7-98.
- 79) RKPSJKo 23.11.1998 nr 3-4-1-8-98.

- 80) RKPSJKo 22.12.1998 nr 3-4-1-11-98.
- 81) RKPSJKo 17.03.1999 nr 3-4-1-1-99.
- 82) RKÜKo 17.03.2000 nr 3-4-1-1-00.
- 83) RKPSJKo 9.02.2000 nr 3-4-1-2-2000.
- 84) RKPSJKo 12.05.2000 nr 3-4-1-5-00.
- 85) RPSJKo 22.06.2000 nr 3-4-1-7-00.
- 86) RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00.
- 87) RKPSJKo 8.02.2001 nr 3-4-1-1-01.
- 88) RKPSJKo 22.02.2001 nr 3-4-1-3-01.
- 89) RKPSJKo 11.10.2001 nr 3-4-1-7-01.
- 90) RKPJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02.
- 91) RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02.
- 92) PKPSJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03.
- 93) RKKKo 5.06.2003 nr 3-1-1-14-03.
- 94) RKPSJKo 19.12.2003 nr 3-4-1-22-03.
- 95) RKHKo 7.05.2003 nr 3-3-1-31-03.
- 96) RKHKo 10.11.2003 nr 3-3-1-65-03.
- 97) RKÜKo 28.04.2004 nr 3-3-1-69-03.
- 98) RKPSJKo 2.05.2005 nr 3-4-1-3-05.
- 99) RKPSJKo 13.06.2005 nr 3-4-1-5-05.
- 100) RKPSJKo 15.12.2005 nr 3-4-1-16-05.
- 101) RKKKo 10.04.2006 nr 3-1-1-7-06.
- 102) RKÜKo 3.12.2007 nr 3-3-1-41-06.
- 103) RKPSJKo 2.05.2007 nr 3-4-1-2-07.
- 104) RKPSJKo 2.06.2008 nr 3-4-1-19-07.
- 105) RKHKo 31.10.2007 nr 3-3-1-54-07.
- 106) RKÜKo 16.05.2008 nr 3-1-1-86-07.
- 107) RKPSJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08.
- 108) RKPSJKo 15.12.2008 nr 3-4-1-14-08.
- 109) RKPSJKo 30.10.2009 nr 3-4-1-20-09.

MUUD ALLIKAD

- 110) Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=456&assembly=9&u=20130309182931> (25.02.2013)
- 111) Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#2JR28gub>, 7.01.2013.
- 112) Pärnu Linnavalitsuse dokumendiregister. Arvutivõrgus: http://amphora.lv.parnu.ee/amphora_public/, 7.01.2013.
- 113) Riigikogu XI koosseis, Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn, 2011. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=55784> (7.01.2013).
- 114) Riigikantselei dokumendiregister. Arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/>, 7.01.2013.
- 115) Starditoetuse programmi kord. Arvutivõrgus: <http://www.eas.ee/images/doc/ettevotjale/alustamine/start/stardiprogramm.pdf>, 4.04.2013.
- 116) Tallinna õigusaktide register. Arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee>, 7.01.2013.
- 117) Tartu Linnavalitsuse dokumendiregister. Arvutivõrgus: http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=1255 (7.01.2013)
- 118) Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusega ja seadustega. Riigikogu 26.09.2002 istungi stenogramm. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1033023600#pk2000009115> (19.01.2013).
- 119) Õiguskantsleri märgukiri regionaalministrile, seoses kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sisalduva volitusnormi põhiseaduspärasusega, 14.12.2010 nr 6-1/100108/1007193. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/pohiseaduslikkuse-jarelvalve>, 6.04.2013.
- 120) Õiguskantsleri märgukiri Tallinna Linnavolikogule, seoses rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevate soodustustega Tallinna ühistranspordis, 29.12.2010 nr 6-4/100271/1007546. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/pohiseaduslikkuse-jarelvalve>, 6.04.2013.
- 121) Õiguskantsleri märgukiri Tallinna Linnavolikogule, seoses Tallinna maamaksuvabastuse taotlemise ja menetlemise korraga, 25.10.2010 nr 6-4/090360/1006221. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/pohiseaduslikkuse-jarelvalve>, 6.04.2013.

- 122) Õiguskantsleri ettepanek [Tallinna Linnavolikogule], seoses perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korraga, 8.07.2010 nr 10. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/pohiseaduslikkuse-jarelvalve>, 6.04.2013.
- 123) Õiguskantsleri märgukiri Ruhnu Vallavolikogule, seoses täiendava sünnitoetuse maksmisega Ruhnu vallas, 9.07.2012 nr 6-4/111329/1203285. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/pohiseaduslikkuse-jarelvalve>, 6.04.2013.

LISAD

Tabel 1. Valikuline määrusloome ülevaade

	2009	2010	2011	2012 (seisuga 8.08.2012)
Vabariigi Valitsus	226	199	187	63
Tallinna Linnavolikogu	47	64	44	18
Tallinna Linnavalitsus	101	113	138	32
Tartu Linnavolikogu	25	24	25	17
Tartu Linnavalitsus	21	31	15	13
Pärnu Linnavolikogu	47	63	32	18
Pärnu Linnavalitsus	28	13	15	15
Kokku:	495	507	456	176

Allikas: Riigikantselei dokumendiregister,³⁵⁵ Tallinna õigusaktide register,³⁵⁶ Tartu Linnavalitsuse³⁵⁷ ja Pärnu Linnavalitsuse³⁵⁸ dokumendiregister.

Tabel 2. Ülevaade Riigikogu 2009 ja 2010 aasta seadusloomest

Aasta	Vastuvõetud seadused
2009	138
2010	142

Allikas: Riigikogu XI koosseisu statistikakogumik.³⁵⁹

³⁵⁵ Arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/searchform?open> (7.01.2013).

³⁵⁶ Arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee> (8.08.2012).

³⁵⁷ Arvutivõrgus: http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=1255 (8.08.2012).

³⁵⁸ Arvutivõrgus: http://amphora.lv.parnu.ee/amphora_public/ (8.08.2012).

³⁵⁹ Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=55784> (7.01.2013).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Andrus Jürgens (sünnikuupäev: 08.04.1980)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose "**MÄÄRUSANDLUS JA SELLE PÕHISEADUSLIKUD PIIRID**" mille juhendaja on *prof. Kalle Merusk*
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 6. mail 2013.